МВД России
Санкт-Петербургский университет

РОССИЙСКАЯ ПОЛИЦИЯ: ТРИ ВЕКА СЛУЖЕНИЯ ОТЕЧЕСТВУ

Материалы юбилейной международной
научной конференции,
посвященной 300-летию российской полиции
23–25 апреля 2018 года

Под редакцией
доктора юридических наук, профессора,
заслуженного работника высшей школы Российской Федерации
Н. С. Нижник

Санкт-Петербург
2018

План ИД 2018, п. 84
План НД 2018, п. 3, раздел IV

УДК 34
ББК 67.2
Р 76

Р 76 **Российская полиция: три века служения Отечеству** [Электронный ресурс]: материалы юбилейной международной научной конференции, посвященной 300-летию российской полиции. Санкт-Петербург, 23–25 апреля 2018 г. / под ред. Н. С. Нижник. — Электронные дан. (19,6 Мб). — СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2018. — 1 электрон. опт. диск. — Систем. требов.: ПК с процессоров Intel Core i3: 512 Мб: CD/DVD-ROM дисковод; Microsoft Windows XP: SVGA 800×600. 16 bit Enternet Explorer; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше.

ISBN 978-5-91837-068-1

В сборник включены тексты докладов и выступлений участников юбилейной международной научной конференции «Российская полиция: три века служения Отечеству», посвященной 300-летию российской полиции, проходившей в Санкт-Петербургском университете МВД России 23–25 апреля 2018 г.

Конференция проведена в рамках деятельности научной школы «История, становление и деятельность МВД России».

УДК 34
ББК 67.2

Редакционная коллегия:

Н. С. Нижник, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;
А. А. Удальцов, кандидат юридических наук, доцент;
О. В. Семенова, кандидат юридических наук, доцент;
А. П. Стоцкий, кандидат юридических наук;
А. В. Демидов, кандидат юридических наук;
В. С. Бялт, кандидат юридических наук;
Е. А. Федоринова, кандидат юридических наук

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2018
© Коллектив авторов, 2018

ISBN 978-5-91837-068-1

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел I
РОССИЙСКАЯ ПОЛИЦИЯ – ОРГАН УПРАВЛЕНИЯ ВНУТРЕННИМИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА..... 40

Честнов И. Л. *(Санкт-Петербург)* Основания политики полицейской деятельности 40

Дикаев С. У. *(Санкт-Петербург)*, ***Дикаева Д. М.*** *(Санкт-Петербург)* Политико-правовые меры защиты государственного суверенитета от деструктивного внешнего вмешательства 44

Антонов М. В. *(Санкт-Петербург)* Обоснование границ суверенитета в цивилизационном контексте..... 49

Быков О. А. *(Санкт-Петербург)* О соотношении правопорядка с легитимностью государственной власти 53

Петровская А. В. *(Калининград)* Методологическое значение идеи правового закона в деятельности органов внутренних дел..... 57

Тонков Е. Н. *(Санкт-Петербург)* Толкование закона в полицейском правопорядке 61

Капустина М. А. *(Санкт-Петербург)* Социоюридическое содержание феномена «правоприменение» 66

Балахонский В. В. *(Санкт-Петербург)* Феномен «государственное принуждение»: философско-правовой анализ 71

Карпов И. Ю. *(Санкт-Петербург)* Социальное принуждение как средство полицейской деятельности 75

Ефремова В. В. *(Москва)* Социокультурный аспект государственного принуждения и правоприменения в сохранении произведений искусства 81

Соколова А. А. *(Вильнюс, Литва)* Социолого-правовое обоснование феноменов преступления и наказания 84

Лавринович К. И. *(Санкт-Петербург)* Правоохранительная функция: специфика реализации правовым государством 88

Панченко В. Ю. *(Красноярск)* Правоохранительная и правозащитная функции в деятельности государства и государственных органов 92

Новикова Ю. С. *(Челябинск)* Роль полиции в осуществлении правоохранительной функции современного государства 95

Ирошников Д. В. *(Москва)* Полиция в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации 99

Мартыненко И. Э. *(Гродно, Беларусь)* Правоохранительная деятельность как средство обеспечения национальной (культурной) безопасности 105

Фролов В. В. *(Санкт-Петербург)* Направления повышения эффективности правоохранительной деятельности 108

Волков В. В. *(Санкт-Петербург)* Использование данных первичного учета для анализа и совершенствования работы правоохранительных органов 112

Аникушин С. В. *(Санкт-Петербург)* Соблюдение общеправовых принципов в правотворческой деятельности как условие формирования правопорядка 114

Клишков В. Б. *(Санкт-Петербург)*, ***Алиев Я. Л.*** *(Санкт-Петербург)* Законность как один из основополагающих принципов эффективной деятельности органов внутренних дел 120

Семенова О. В. *(Санкт-Петербург)* Законность
как концептуальное основание полицейской деятельности 124

Дерюгин А. А. *(Санкт-Петербург)* Реализация
принципа законности в правоохранительной деятельности 129

Зубкова В. С. *(Барнаул)* Роль принципа взаимодействия
и сотрудничества в деятельности полиции
по защите прав граждан..... 134

Козинникова Е. Н. *(Санкт-Петербург)* Чрезвычайный
правовой режим как особая среда полицейской деятельности 137

Матиенко Т. Л. *(Москва)* К вопросу о понятии «полиция»
в свете современных российских
социально-политических реалий..... 142

Чесовская М. Г. *(Белгород)*, ***Таранова А. Е.*** *(Белгород)*
Институционализация профессии «полицейский»
в контексте человеческого измерения 148

Геворкян А. И. *(Санкт-Петербург)* К вопросу о характеристике
полицейской системы современного государства 152

Малый А. Ф. *(Казань)* Правоохранительные органы
в системе властных отношений 157

Парфенов А. В. *(Нижний Новгород)* Полиция в механизме
государства: оценка современного состояния..... 161

Калпинская О. Е. *(Великий Новгород)* Полиция:
структурирование и функционирование
в дискурсе теории разделения властей 166

Дмитриев В. К. *(Санкт-Петербург)* Роль полиции в системах
публичного управления и обеспечения правозаконности 172

Анохин Ю. В. *(Барнаул)* Место полиции в механизме
государственно-правового обеспечения прав и свобод личности 178

Мушинский М. А. *(Иркутск)* Военная полиция – структурный
элемент полицейской системы России. Или что-то иное?..... 184

Федоринова Е. А. *(Санкт-Петербург)* Основные принципы взаимодействия органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы 193

Андрейцо С. Ю. *(Санкт-Петербург)* МВД России как орган в сфере миграции: взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и институтами гражданского общества 197

Новопавловская Е. Е. *(Белгород)* О некоторых функциях и полномочиях Министерства внутренних дел Российской Федерации в сфере миграции..... 203

Денисов С. А. *(Екатеринбург)* Органы полиции как разновидность бюрократической организации 209

Васильев П. В. *(Нижний Новгород)* О юридическом критерии разграничения внутриведомственной и внешней деятельности полиции 213

Толстик В. А. *(Нижний Новгород)* Проблемы соотношения внутренних и внешних функций государственных организаций (на примере образовательных учреждений МВД России)..... 216

Прокопенко С. В. *(Южно-Сахалинск)* Социологические методы оценки деятельности полиции 222

Лен К. В. *(Барнаул)* 300 лет российской полиции: выученные уроки прошлого..... 226

Григорьев О. В. *(Новосибирск)* 300 лет полиции России: вектор становления и развития 230

Дерешко Б. Ю. *(Москва)* История полиции под прицелом: как защититься от лжи, подлога и фальсификации 234

Раздел II
ПОЛИЦИЯ И ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ПРЕДМЕТ УЧЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕ И ПРАВЕ 239

Нижник Н. С. *(Санкт-Петербург)* Взаимоотношения власти, общества и личности как предмет полицейско-правовой теории 239

Баев В. Г. *(Тамбов)* «Полицейское государство»: рождение понятия..... 251

Пирожок С. С. *(Санкт-Петербург)* Оказание услуг как атрибутивный элемент социальной функции государства в правовом учении Роберта фон Моля 257

Дергилева С. Ю. *(Белгород)* Идеология полицейского государства в Западной Европе и Российской империи в XVIII–XIX веках 261

Соколова Е. С. *(Екатеринбург)* К вопросу о роли государственного патернализма в институционализации российской политико-юридической модели полицейского государства (вторая половина XVIII века)..... 267

Зипунникова Н. Н. *(Екатеринбург)* Стандартизация подготовки юристов в императорской России и ее роль в становлении науки полицейского права 272

Нехайчик В. К. *(Сургут)* Парадигма полицеистики как первая ступень в развитии и становлении современного образа административно-правовой науки..... 276

Щепкин С. С. *(Санкт-Петербург)* О предмете науки полицейского (административного) права 281

Дизер О. А. *(Омск)* Взгляды полицеистов на общественную нравственность как предмет полицейской деятельности 289

Чукаев Т. О. *(Санкт-Петербург)* «Общественное право», «государственное право», «полицейское право»: соотношение понятий в теоретико-правовом учении В. Н. Лешкова 294

Понкратова И. Е. *(Санкт-Петербург)* Проблемы определения сущности и детерминант правопорядка в теоретико-правовом наследии В. Н. Лешкова 300

Грязнова Т. Е. *(Омск)* Полиция в механизме государства: взгляд А. Д. Градовского..... 306

Божко Е. А. *(Белгород)*, ***Буняева К. В.*** *(Белгород)* Правоохранительная концепция В Д. Каткова 310

Егоров Н. Ю. *(Санкт-Петербург)* О модели эффективно функционирующих органов исполнительной власти в полицейском государстве (по работам И. Т. Тарасова) 314

Геворкян Д. С. *(Санкт-Петербург)* Общественное призрение – сфера полицейской деятельности (по работам В. Ф. Дерюжинского)..... 319

Никифорова С. А. *(Санкт-Петербург)*Э. Н. Бередтс о государстве и праве в начале XX века 319

Ельчанинова О. Ю. *(Самара)* Роль научного наследия М. Н. Гернета в развитии представлений о причинах преступности 323

Тарасов Н. К. *(Санкт-Петербург)* Закрепление в законодательстве Российской империи конца XIX – начала XX века представлений о сущности феномена «принуждение»..... 336

Фаст О. Ф. *(Саратов)* Полицейское государство: проблемы современной теории..... 341

Раздел III
ИСТОЧНИКИ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ 348

Калиниченко И. А. *(Москва)* 300 лет на службе Отечества: история российской полиции в документах 348

Корнева Н. М. *(Санкт-Петербург)* Документы по истории полиции дворцовых городов в фондах Российского государственного исторического архива 353

Шумилин О. В. *(Санкт-Петербург)* «Общая государственная роспись доходов и расходов» Российской империи как источник о расходах МВД на внутреннее управление государством..... 357

Пленкин О. И. *(Владимир)* Документы местных полицейских учреждений о членах конституционно-демократической партии (на примере Владимирской губернии)..... 362

Павлов В. С. *(Санкт-Петербург)* Журналы заседаний Временного правительства – важный источник по истории российской милиции..... 367

Засовенко А. Ю. *(Санкт-Петербург)* Журнал «Красный милиционер» о работницах-милиционерках первых лет Советской власти 372

Кодан С. В. *(Екатеринбург)* Делопроизводство НКВД РСФСР – СССР как источник изучения деятельности правоохранительных органов в СССР 377

Раздел IV
ПОЛИЦИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ 382

Артамонов Ю. А. *(Москва)* Особенности осуществления правоохранительной деятельности в Древнерусском государстве... 382

Смыкалин А. С. *(Екатеринбург)* Сыскной (Разбойный) приказ: начало полицейско-следственной деятельности в России..... 387

Варенцова Л. Ю. *(Нижний Новгород)* Приказ тайных дел как начало тайной полиции в России XVII века..... 393

Феднева Н. Л. *(Москва)* Генерал-полицмейстерская канцелярия в системе государственного управления: правовые основы создания и деятельности 397

Ларионов А. Н. *(Ростов-на-Дону)* Оформление полицейской системы в России в период ранней Империи 402

Потёмкин И. А. *(Москва)* Полиция в борьбе со спекуляцией и дороговизной в годы Первой мировой войны..... 405

Пашенцев Д. А. *(Москва)* Место полицейской деятельности в конструировании правопорядка в Российской империи XVIII века 410

Дворжицкая М. А. *(Санкт-Петербург)* Институт недонесения о преступлении: особенности формирования в первой четверти XVIII века..... 413

Ахмедов Ч. Н. *(Санкт-Петербург)*, ***Фёдоров А. Б.*** *(Санкт-Петербург)* «Майорские» следственные канцелярии в контексте истории российского уголовного процесса 417

Козлова Н. В. *(Москва)* «Для чего на улицах являютца нищие?»: московская полиция и нищий люд в 30-х годах XVIII века 421

Красильников С. В. *(Санкт-Петербург)* Организационно-правовые основы развития полицейской системы Российской империи во второй половине XVIII века 426

Ерёмин А. В. *(Санкт-Петербург)* Правовые основания взаимодействия полицмейстеров и прокуроров в Российской империи XVIII века 431

Ефремова Н. Н. *(Москва)* Нижний земский суд как элемент правоохранительной системы Российской империи эпохи «просвещенной монархии» 436

Малыгин А. Я. *(Москва)* Вопросы полиции в деятельности Комитета министров Российской империи в царствование Александра I..... 441

Тот Ю. В. *(Санкт-Петербург)* Комиссия составления законов и проблема рефомы полиции в начале XIX века 448

Бикташева А. Н. *(Москва)*, ***Гребенкин М. Ю.*** *(Казань)* «Дело о казанской полиции» и указ Александра I от 27 сентября 1801 года..... 453

Гогенко Л. А. *(Санкт-Петербург)* Полицейские функции представителей центральной власти Российской империи в регионах в конце XVIII – середине XIX века 458

Мамонтов А. Г. *(Москва)* Организация и практика производства предварительного следствия земской полицией в России в середине XIX века 464

Дорохов В. Ж. *(Хабаровск)* МВД Российской империи на острие Великих реформ XIX века 471

Илюхин А. В. *(Рязань)*, ***Илюхина В. А.*** *(Рязань)* Идея учреждения мирового суда и взаимообусловленность крестьянской, полицейской и судебной реформ в России во второй половине XIX века: историко-правовой аспект 476

Тотоев Р. Р. *(Санкт-Петербург)* Создание в ходе судебной реформы 1864 года субъектов взаимодействия с полицией в сфере реализации правоохранительной функции государства: образование института адвокатуры 482

Краковский К. П. *(Москва)* Суд и полиция: между Сциллой и Харибдой государственного управления в Российской империи эпохи Великих реформ 486

Деревскова В. М. *(Иркутск)* Прокурорский надзор за дознанием по государственным преступлениям в России во второй половине XIX – начале XX века 491

Колядная М. С. *(Санкт-Петербург)* О трансформации органов государственной власти, осуществляющих полицейскую деятельность в Российской империи в конце XIX века 496

Оганесян С. М. *(Санкт-Петербург)* Становление и развитие полицейских органов в самодержавной России 501

Рыжова Ю. В. *(Москва)* К вопросу о взаимодействии Министерства внутренних дел Российской империи и дворцовой полиции в конце XIX – начале XX века 508

Пономарев П. А. *(Москва)* К вопросу об истории создания конвойной стражи Российской империи 513

Доронин А. М. *(Санкт-Петербург)* Вопросы организационно-правового обеспечения внешней безопасности Российской империи в начале XX века 518

Лясович Т. Г. *(Санкт-Петербург)*, ***Макеева И. А.*** *(Санкт-Петербург)* Органы полицейского дознания Российского государства в 1900–1917 годах 523

Марченко Е. М. *(Санкт-Петербург)* Становление и развитие в органах внутренних дел России подразделений по работе с личным составом 528

Дорская А. А. *(Санкт-Петербург)* Роль полиции в реализации конфессиональной политики Российской империи 533

Лукьянов С. А. *(Руза)* Департамент полиции МВД Рроссийской империи – субъект противодействия русскому баптизму в конце XIX века 537

Сафонов А. А. *(Москва)* Переходы из православия в католицизм после Указа 17 апреля 1905 года «Об укреплении начал веротерпимости» (по материалам полицейских донесений)..... 542

Попова О. Д. *(Рязань)* Между полицейским государством и гражданским обществом: политика святейшего Синода и протестное движение семинаристов в начале XX века 547

Морозова Е. Н. *(Саратов)* Первый проект полицейской реформы в начальный период модернизации России (вторая половина 1850-х годов) 551

Копосова Т. Ю. *(Санкт-Петербург)* Предпосылки реформы полиции во второй половине XIX – начале XX века 557

Борисов А. В. *(Москва)* Политические элиты Российской империи и проблема реформирования полиции в начале XX века 561

Синова И. В. *(Санкт-Петербург)* Модернизация российской полиции на рубеже XIX–XX веков: от джиу-джитсу до служебных собак..... 569

Дерешко Б. Ю. *(Москва),* ***Крылов А. А.*** *(Москва),* ***Шиян В. И.*** *(Москва)* Научное обеспечение деятельности полиции Российской империи 573

Раздел V
ОРГАНЫ И ЛИЦА, ОСУЩЕСТВЛЯВШИЕ ПОЛИЦЕЙСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ПРАВОВОЙ СТАТУС 579

Яковлев К. Л. *(Москва)* Некоторые проблемы комплектования органов полиции Российской империи в первой половине XIX века 579

Морозова А. С. *(Омск)* Земские участковые начальники как судебно-полицейские должностные лица 585

Репьев А. Г. *(Барнаул)* Правовые преимущества как элемент правового статуса служилого сословия и полиции в феодальный и буржуазный период развития Русского государства 589

Темников А. Ю. *(Санкт-Петербург)* Правовые основы обеспечения служащих полиции Российской империи денежным довольствием в XVIII веке 593

Быков А. В. *(Омск)* Финансирование полиции города Омска в конце XIX – начале XX века 598

Матвеев А. В. *(Санкт-Петербург)* Особенности материального обеспечения сотрудников службы наружного наблюдения Российской империи 602

Токарева С. Н. *(Курск)* Финансирование органов правопорядка: опыт первой трети XX столетия 608

Раздел VI
ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ИМПЕРСКОЙ РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ 614

Раскин Д. И. *(Санкт-Петербург)* Социально-хозяйственные функции полиции в системе внутреннего управления России на разных этапах развития имперской государственности 614

Сидоркин Ю. В. *(Нижний Новгород)* Деятельность полиции Российской империи по борьбе с профессиональным нищенством как неотъемлемая составляющая обеспечения благочиния в начале XVIII века..... 619

Соборнов П. Е. *(Нижний Новогород)* Роль российской полиции в обепечении победы в Отечественной войне 1812 года 623

Сафонов М. М. *(Санкт-Петербург)* Кража у М. А. Милорадовича: был ли глава тайной полиции жертвой столичного криминала? 627

Биюшкина Н. И. *(Нижний Новогород)* Особенности правового регулирования полицейской деятельности в российском государстве во второй половине XIX века 632

Бражников Д. А. *(Москва)* О нормативной основе осуществления предупредительной деятельности в Российской империи 636

Прошляков А. Д. *(Екатеринбург)* Уголовное дело об убийстве Александра II: быстрое расследование и скорый суд..... 640

Виноградов О. В. *(Луга)* Правовое регулирование и практика деятельности государственной администрации и полиции при введении в Российской империи исключительного положения (конец XIX – начало XX века) 643

Ванюшина О. В. *(Тверь)* Специфика организации полицейского надзора за лицами, административно высланными в Тверскую губернию за «политическую неблагонадежность» в конце XIX – начале XX века 648

Озеров И. Н. *(Белгород)*, ***Александров А. Н.*** *(Белгород)*, ***Дергилева С. Ю.*** *(Белгород)* Правовые и организационные основы борьбы с терроризмом в Российской империи в начале XX века..... 652

Жаров С. Н. *(Челябинск)* О соблюдении прав человека
при осуществлении оперативно-розыскной деятельности
в Российской империи в конце XIX – начале XX века..... 659

Рязанов С. М. *(Пермь)* Борьба полиции Урала
с продовольственными беспорядками
в годы Первой мировой войны 663

Шестова Т. Ю. *(Пермь)* Врачебно-полицейские меры
в уральских губерниях
во второй половине XIX – начале XX века 668

Степанова О. Ю. *(Санкт-Петербург)* Эвфемизация
в полицейском преследовании мужеложства
в имперской России начала XX века..... 672

Ганусенко И. В. *(Иркутск)* Органы полиции и податного надзора
в Российской империи во второй половине XIX века:
нормативные основы взаимодействия в сфере
налогообложения торгово-промышленной деятельности 676

Фролова О. В. *(Санкт-Петербург)* Основные направления
государственной лесной политики в России XVIII – начала XX века
и роль полиции в охране лесов 682

Тяпкин М. О. *(Барнаул)* Лесная полиция Российской империи:
к вопросу о принадлежности лесной стражи
к системе полицейских органов..... 686

Парамонова Г. В. *(Санкт-Петербург)*, ***Поздняков В. И.*** *(Санкт-Петербург)*, ***Иванова Е. С.*** *(Санкт-Петербург)* Полиция
на транспорте: генезис и эволюция системы
в российском государстве..... 691

Ткачук В. Н. *(Санкт-Петербург)* Об основных этапах становления
и развития органов внутренних дел
на водном транспорте в России 698

Семенов К. П. *(Санкт-Петербург)* Правила гуманного обращения
с животными как нормативная составляющая
полицейской деятельности..... 703

Раздел VII
ПОЛИЦЕЙСКИЕ ОРГАНЫ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: СПЕЦИФИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ..... 708

Евсеев И. В. *(Верхний Уфалей),* ***Алексеева А. Р.*** *(Челябинск)* Специфика обеспечения правопорядка в селениях Урала в конце XVII века..... 708

Манин В. А. *(Сургут)* Проблема обеспечения правопорядка на предприятиях горнозаводской промышленности Урала в первой четверти XVIII века..... 713

Яблонский И. В. *(Краснодар),* ***Швец А. А.*** *(Краснодар)* О формировании полицейского аппарата Черноморского казачьего войска в 1793–1802 годах..... 717

Миронов С. Н. *(Казань)* Становление казанской полиции..... 723

Никитина Н. П. *(Псков)* К вопросу о взаимодействии Министерства полиции и губернских властей в 1811 году (по материалам Псковской губернии)..... 728

Шульга Р. Ю. *(Курган)* Возникновение административно-полицейских округов в составе горного правления уральских заводов в XVIII – первой половине XIX века..... 732

Байгутлин Р. И. *(Челябинск)* Отражение региональной специфики организации и деятельности полиции в Оренбургской губернии в последней четверти XVIII – первой половине XIX века 737

Арзуманов И. А. *(Иркутск)* Органы Министерства внутренних дел как субъект осуществления идеологической функции государства в Восточной Сибири в начале XIX века 743

Батиев Л. В. *(Ростов-на-Дону),* ***Казаров С. С.*** *(Ростов-на-Дону)* Об организации полиции в Нахичевани-на-Дону в середине XIX века 747

Лаврик Т. М. *(Тамбов)* Основные направления деятельности Тамбовского Губернского жандарсмского управления..... 751

Ханин С. В. *(Нижний Новгород)* Опыт организации взаимодействия полиции и населения в период проведения государственно-общественных мероприятий

в Нижегородской губернии в конце XIX – начале XX века..... 756

Кавецкая В. В. *(Владивосток)* О создании службы урядников в Амурском уезде Амурской области в конце XIX – начале XX века (по материалам Амурской экспедиции)..... 760

Алексеева Н. В. *(Череповец)* Традиционное правосознание северного крестьянства как детерминанта полицейской деятельности на рубеже XIX–XX веков..... 765

Салогуб Я. Л. *(Санкт-Петербург)* Создание органов российской полиции в Квантунской области в 1898–1905 годах 770

Кальсина А. А. *(Пермь)* Пермское жандармское управление и учащаяся молодежь в условиях революционных событий 1905 года..... 774

Султанов А. Х. *(Уфа)*, ***Хакимов С. Х.*** *(Уфа)* Полицейская стража на Южном Урале в начале XX века..... 778

Коновалова О. В. *(Красноярск)* О создании полицейской стражи в Енисейскойгубернии в 1916–1917 годах..... 783

Петров А. В. *(Челябинск)* О некоторых функциях полиции Урала и Западной Сибири в начале XX века..... 788

Сысоев А. А. *(Иркутск)* Полиция – субъект обеспечения личной и имущественной безопасности сельского населения Иркутской губернии в начале XX века 793

Сучков Н. П. *(Санкт-Петербург)* Кронштадская полиция: особенности организации и деятельности 798

Стоцкий А. П. *(Санкт-Петербург)* Санкт-Петербургская полиция: корпоративная благотворительность в начале XX века..... 813

Раздел VIII
ПОЛИЦИЯ РОССИИ В УСЛОВИЯХ РЕВОЛЮЦИОННЫХ ПОТРЯСЕНИЙ НАЧАЛА XX ВЕКА..... 818

Лебедев С. К. *(Санкт-Петербург)*, ***Цамутали А. Н.*** *(Санкт-Петербург)* Действия полиции Санкт-Петербурга 9 января 1905 года: к постановке вопроса 818

Туманова А. С. *(Москва)* «Циркулярная политика» Департамента полиции Министерства внутренних дел в наблюдении за общественным движением в России начала XX века 822

Реент Ю. А. *(Рязань)* Февральская революция 1917 года: политический крах царской полиции 827

Ковалев Б. Н. *(Санкт-Петербург)* Полиция и Государственная дума Российской империи накануне 1917 года 832

Куликов С. В. *(Санкт-Петербург)* Кто стрелял из пулеметов? К вопросу о деятельности петроградской полиции в дни Февральской революции 1917 года 840

Карчевская Н. И. *(Санкт-Петербург)* Февраль 1917: крах полицейской системы имперской России 844

Кузнецова Е. Н. *(Самара)* Политика Временного правительства в области охраны общественного порядка: опыт создания народной милиции 850

Нагорная Н. А. *(Могилев, Беларусь)* Образование народной милиции как следствие свержения самодержавия в России 857

Патраш Н. В. *(Псков)* К вопросу о демократизации правоохранительной системы России в 1917 году (на примере органов судебной власти Псковской губернии) 861

Петров А. М. *(Владимир)* Главное управление местами заключения Временного правительства: социально-экономический статус тюремного персонала 866

Тропов И. А. *(Выборг)* Полиция и общественные настроения на местах в России в 1917 году 873

Константинов С. И. *(Екатеринбург)* Правоохранительные органы Екатеринбурга и гарнизон города в 1917 году 877

Раздел IX
СОВЕТСКАЯ МИЛИЦИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 883

Панфилец А. В. *(Санкт-Петербург),* ***Иванова А. М.*** *(Санкт-Петербург)* Основные вехи строительства милиции в первое десятилетие советской власти..... 883

Стариков И. В. *(Челябинск)* Организационно-правовые основы создания советского уголовного розыска в годы Гражданской войны..... 883

Тимохов В. П. *(Рязань)* Милиционные составляющие в организационно-кадровых правилах для органов правовпорядка советской России..... 893

Бойко Ю. Н. *(Красноярск)* О кадровом составе и материальном обеспечении советской милиции в Енисейской губернии в 1920–1925 годах..... 897

Недобежкин С. В. *(Москва)* Деятельность активного отдела уголовного розыска НКВД РСФСР в годы НЭПа как фактор эффективного укрепления законности и борьбы с преступностью 902

Гнездилова Д. М. *(Нижний Новогород)* Деятельность милиции по обеспечению безопасности дорожного движения в начале 1930-х годов..... 906

Суверов Е. В. *(Барнаул)* Контроль милиции за паспортным режимом на Дальнем востоке в 1930-е годы 909

Жуков В. Г. *(Орел)* Орловская милиция: особенности деятельности в 1930-е годы..... 914

Мигущенко О. Н. *(Орел)* О причинах преступности сотрудников милиции в 1932–1933 годах 919

Панфилец А. В. *(Санкт-Петербург)* Реформирование оперативно-следственной работы советской милиции в предвоенные годы 883

Лукьянова Г. В. *(Санкт-Петербург)* Специфика деятельности органов внутренних дел в годы Великой Отечественной войны..... 923

Третьяков В. И. *(Волгоград)* Роль милиции и НКВД в Сталинградской битве..... 931

Лысенков С. Г. *(Санкт-Петербург)* Участие войск и органов Народного комиссариата внутренних дел в обороне Сталинграда .. 940

Кочин А. А. *(Санкт-Петербург)* Деятельность Ленинградской милиции по обеспечению общественной безопасности в годы Великой Отечественной войны 940

Чашников В. А. *(Екатеринбург)* Деятельность милиции по борьбе с преступностью на Урале в годы Великой Отечественной войны 944

Гусев А. В. *(Кострома)* Обезвреживание невзорвавшихся авиационных бомб пиротехническими подразделениями МПВО НКВД Ленинграда в годы Великой Отечественной войны .. 953

Шатилов С. П. *(Барнаул)* Государственная автомобильная инспекция: основные направления деятельности в годы Великой Отечественной войны 958

Смородина В. А. *(Санкт-Петербург)*, ***Вашкевич А. В.*** *(Санкт-Петербург)* Работа ОРУД – ГАИ Ленинграда в годы блокады 962

Шеенко С. И. *(Барнаул)* Деятельность органов милиции по борьбе с мешочничеством в годы Великой Отечественной войны 966

Беляева Л. И. *(Москва)* Война. Дети. Милиция..... 970

Кузьминых А. Л. *(Вологда)* Деятельность органов внутренних дел Вологодской области по борьбе с детской беспризорностью в годы Великой Отечественной войны 975

Шатилова О. А. *(Барнаул)* Методы, применяемые органами милиции, при осуществлении правоохранительной деятельности в годы Великой Отечественной войны 979

Гребенщикова И. В. *(Екатеринбург)* Агентурно-оперативная работа НКВД – МВД СССР при осуществлении репатриации в СССР в годы Великой Отечественной войны 982

Дорошенко Е. В. *(Новосибирск)*, ***Шитько В. В.*** *(Новосибирск)* Участие органов и войск НКВД СССР в депортации советских немцев из европейской части СССР в условиях Великой Отечественной войны..... 987

Мотревич В. П. *(Екатеринбург)* Лагеря Главного управления по делам военнопленных и интернированных НКВД – МВД СССР в Киргизской ССР в 1945–1948 годах: численность и дислокация .. 992

Иванов В. А. *(Санкт-Петербург)* МВД СССР – орган борьбы с преступностью в послевоенные десятилетия: общие тенденции и исторические уроки..... 996

Пикина Е. А. *(Санкт-Петербург)* Механизм организации работы Госавтоинспекции в послевоенные годы 1002

Романова И. В. *(Санкт-Петербург)* Паспортная система советского государства как фактор, регулирующий миграцию населения..... 1006

Беженцев А. А. *(Санкт-Петербург)* Особенности профилактики правонарушений несовершеннолетних в послевоенные годы..... 1011

Финогентова О. Е. *(Калининград)*, ***Рубашкин В. В.*** *(Калининград)* Развитие системы органов милиции на территории Калининградской области в послевоенные годы..... 1016

Егоров А. М. *(Псков)* Переустройство системы исправительно-трудовых колоний Псковской области в условиях реорганизации и ликвидации ГУЛАГа (конец 1940-х – начало 1960-х годов) 1020

Шеншин В. М. *(Санкт-Петербург)* О деятельности милиции по обеспечению экологической безопасности в 1970–1991 годах.. 1025

Раздел X
ПОЛИЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 1029

Никуленко А. В. *(Санкт-Петербург)* Зарождение института обстоятельств, исключающих преступность деяния, в русском (российском) законодательстве 1029

Попрядухин А. В. *(Санкт-Петербург)* К вопросу об учете признания обвиняемым своей вины в полицейской деятельности 1033

Байсалуева Э. Ф. *(Тюмень)* История становления и развития норм, устанавливающих ответственность за преступления против правосудия 1038

Буряковская Е. В. *(Санкт-Петербург)* Уголовная ответственность за доведение до самоубийства: генезис института в первой четверти XVIII века 1042

Гончаренко О. Н. *(Санкт-Петербург)* Насилие в отношении женщин, находящихся в беспомощном состоянии 1047

Карл А. М. *(Санкт-Петербург)* Об опыте проведения мероприятий оперативно-розыскного характера в античных государствах 1051

Одинаев И. А. *(Санкт-Петербург)* Институт задержания подозреваемого: особенности возникновения и развития 1054

Оспенников Ю. В. *(Самара)* О вознаграждении граждан за сообщения о правонарушении 1060

Митюнова И. Г. *(Великий Новгород)* К воросу о выплате вознаграждения лицам, оказавшим помощь полиции в раскрытии преступлений 1065

Холманский В. И. *(Санкт-Петербург),* ***Стульнова Т. В.*** *(Санкт-Петербург)* Об актуальных проблемах совершенствования законодательства, составляющего правовую основу административной деятельности полиции 1070

Ящук Т. Ф. *(Омск)* Кодификация норм в сфере внутреннего управления государством: теоретические концепции и практика проектирования в Советской республике 1081

Раздел XI
ОРГАНЫ И ЛИЦА, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ПОЛИЦЕЙСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ СТАТУС 1085

Кудрявцев И. В. *(Санкт-Петербург)* Сотрудник правоохранительных органов как специальный субъект права 1085

Демидов А. В. *(Санкт-Петербург)* Ограничения при приеме на службу в органы внутренних дел Российской Федерации 1089

Аврутин Р. Ю. *(Санкт-Петербург)* Профессиональная безопасность сотрудника органов внутренних дел: нормативно-правовой аспект 1093

Шевченко И. А., Беженцев А. А. *(Санкт-Петербург)* Соблюдение служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел как условие повышения безопасности их служебной деятельности 1099

Куртяк А. И. *(Санкт-Петербург)* Законодательство о должностных лицах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность в органах внутренних дел России: основные этапы формирования 1105

Трусов Н. А. *(Нижний Новгород)* Развитие института декларирования доходов: новеллы ведомственного регулирования и их критическая оценка..... 1107

Плешакова О. В. *(Волгоград)* Особенности преступлений, совершаемых в отношении сотрудников органов внутренних дел в связи с их служебной деятельностью, в Северо-Кавказком федеральном округе.....1112

Киреева Е. *(Москва),* ***Нудненко Л. А.*** *(Москва)* Проблемы правовой регламентации выплаты единовременного пособия сотруднику полиции, получившему увечье при исполнении служебных обязанностей.....1117

Нудненко Л. А. *(Москва),* ***Тхабисимова Л. А.*** *(Пятигорск)* Правовая регламентация увольнения сотрудников органов внутренних дел: позиция Конституционного Суда Российской Федерации 1122

Леонова И. А. *(Орел)* Исторические предпосылки и причины поступления женщин на службу в органы внутренних дел 1127

Репин М. Е. *(Нижний Новгород),* ***Серебровская Д. Д.*** *(Нижний Новгород)* Женщины в российской полиции 1132

Раздел XII
ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ 1135

Федоров А. Б. *(Санкт-Петербург)* К вопросу о становлении системы органов внутренних дел Российской Федерации..... 1135

Войде Е. Г. *(Москва)* Роль органов внутренних дел в обеспечении прав человека в Российской Федерации 1140

Бялт В. С. *(Санкт-Петербург)* К вопросу о возможности ограничения прав граждан Российской Федерации сотрудниками полиции 1143

Нудненко Л. А. *(Москва)* Некоторые проблемы участия полиции в реализации права граждан Российской Федерации на проведение одиночных пикетов..... 1147

Грибанов Е. В. *(Краснодар)* О формировании и развитии технологий предупреждения преступлений в деятельности полиции 1152

Скугаревский Д. А. *(Санкт-Петербург)* Эскалация преступной деятельности и предсказательная полицейская деятельность в России..... 1157

Прокофьева С. М. *(Санкт-Петербург)* Некоторые аспекты деятельности полиции по борьбе с преступлениями, совершенными организованной группой 1162

Арзамасцев М. В. *(Санкт-Петербург)* От «полицейской неправды» XIX века к уголовному проступку в XXI веке? 1165

Епифанов Б. В. *(Санкт-Петербург)* Проблемы квалификации и применения полицией норм об ответственности за отдельные виды преступлений, совершаемых из хулиганских побуждений ... 1170

Харламов В. С. *(Санкт-Петербург)* Становление отечественных органов правопорядка в сфере защиты домочадцев от внутрисемейного криминала..... 1176

Кнорре А. В. *(Санкт-Петербург)* Анализ данных о распределениях масс, изъятых сотрудниками МВД, наркотиков..... 1180

Кудрявцев В. Е. *(Санкт-Петербург)* Возможность предупреждения совершения убийств в Российской Федерации: праздничная аномалия 1184

Яковлева М. А. *(Санкт-Петербург)* Деятельность органов внутренних дел по предупреждению преступлений: генезис и эволюция системы в России..... 1189

Сагайдак А. Ю. *(Санкт-Петербург),* ***Корсикова Н. А.*** *(Санкт-Петербург)* Профилактика преступности – важное направление деятельности полиции Российской Федерации 1194

Рыдченко К. Д. *(Воронеж)* К вопросу о превенции полицией правонарушений несовершеннолетних 1198

Бельский В. Ю. *(Москва)* Роль правоохранительных органов в профилактике и предупреждении девиантного поведения молодежи..... 1203

Гаврилов Б. Я. *(Москва)* Роль российской полиции как органа дознания в обеспечении доступа граждан к правосудию..... 1209

Кожокарь В. В. *(Москва)* О необходимости совершенствования института возбуждения уголовного дела..... 1222

Алексеев А. А. *(Челябинск)* Правовая природа процессуальной формы, применяемой при взыскании в уголовном процессе морального и материального вреда, причиненного преступлениями сотрудников полиции..... 1227

Мельникова Е. Ф. *(Нижний Новгород)* Роль полиции в обеспечении безопасности участников уголовного процесса..... 1231

Кудрявцев Ю. А. *(Санкт-Петербург)* Правоохранительные органы в системе обеспечения экономической безопасности современной России..... 1236

Грачев А. В. *(Санкт-Петербург)* Место экономической науки в управлении деятельностью органов внутренних дел..... 1241

Литвиненко А. Н. *(Санкт-Петербург)*, ***Лозина Ю. А.*** *(Санкт-Петербург)* Теневая экономика в строительстве и роль правоохранительных структур в ее преодолении..... 1245

Шелестинский Д. Г. *(Москва)* О субъектах противодействия легализации доходов, полученных преступным путем в Российской Федерации 1251

Прохорова Е. Н. *(Калининград)* О мерах противодействия коррупции в полиции Российской Федерации..... 1256

Макарова Е. А. *(Великий Новгород)* Анализ деятельности УМВД России по Новгородской области по выявлению и профилактике преступлений коррупционной направленности в 2016–2017 годах 1259

Кузьмин А. В. *(Санкт-Петербург)*, ***Заяц М. Г.*** *(Санкт-Петербург)* Охрана имущественных прав правоохранительными органами: некоторые аспекты договорной практики 1263

Воропаев Д. А. *(Минск)* К вопросу о полицейском усмотрении..... 1267

Медведь А. П. *(Санкт-Петербург)* О месте полиции в административно-правовом механизме обеспечения безопасности на объектах железнодорожного транспорта..... 1272

Кулаков Н. А. *(Санкт-Петербург)* Функции полиции как субъекта административно-правовой охраны интеллектуальной собственности..... 1275

Шельпяков А. А. *(Санкт-Петербург)*, ***Лиховенков С. С.*** *(Санкт-Петербург)* Некоторые вопросы правового регулирования задержания и доставления граждан в дежурные части полиции.... 1280

Цуканов Н. Н. *(Красноярск)* Особенности средств ограничения подвижности как вида специальных средств, состоящих на вооружении полиции: административно-правовой аспект..... 1286

Перов А. Н. *(Астрахань)* Концептуальные основы полицейской деятельности по регулированию миграционных процессов в Российской Федерации..... 1291

Коваленко М. Г. *(Санкт-Петербург)* Полицейская деятельность в сфере миграции: проблемы совершенствования системы..... 1295

Кузнецова Д. А. *(Санкт-Петербург)* Регистрация граждан России по месту жительства: какова ее роль в обеспечении полицией общественного порядка сегодня? 1299

Ерыгина В. И. *(Белгород)*, ***Ерыгин Д. А.*** *(Москва)* Участие органов внутренних дел в исполнении решения суда о выдворении иностранного гражданина 1304

Громадская Н. В. *(Санкт-Петербург)* Взаимодействие органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности и общественного порядка во время проведения массовых спортивных мероприятий 1309

Абросимов А. Д. *(Новосибирск)*, ***Носов Е. Н.*** *(Новосибирск)* Ведомственные органы МВД – субъекты полицейской деятельности в Российской Федерации 1313

Горелов И. П. *(Санкт-Петербург)*, ***Воронин В. А.*** *(Санкт-Петербург)* Использование достижений науки и техники в решении задач полицейских органов 1318

Шведова Н. Н. *(Волгоград)* Деятельность эксперта-криминалиста как необходимое условие успешного раскрытия преступлений..... 1323

Старикова О. Н. *(Екатеринбург)* О становлении отечественной фоноскопии 1326

Раздел XIII
ПОЛИЦИЯ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРТНЕРСКИХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ В РОССИИ 1330

Горелов И. П. *(Санкт-Петербург)* Полиция и общество: взаимодействие в сфере реализации правоохранительной функции государства 1330

Кириллова А. М. *(Тюмень)* Устав о сибирских городовых казаках 1822 года – нормативная основа привлечения к охране правопорядка казачьих формирований Тобольской губернии 1335

Хомутов М. В. *(Краснодар)* Советский опыт участия общественных организаций в предупреждении преступлений 1340

Алексеев А. П. *(Волгоград)* О правовых началах взаимодействия полиции с институтами гражданского общества в реализации правоохранительной функции 1345

Янбухтин Р. М. *(Уфа)* Полиция и общество: перспективы взаимодействия..... 1350

Фазлиева Л. К. *(Казань)* Формирование партнерской модели взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в России 1355

Меньшикова Н. С. *(Санкт-Петербург)* О механизме партнерского взаимодействия институтов гражданского общества и государства в сфере реализации правоохранительной функции..... 1360

Талянина И. А. *(Санкт-Петербург)*, ***Добрева Ю. В.*** *(Санкт-Петербург)* Полиция и институты гражданского общества: формирование партнерской модели взаимодействия в Российской Федерации 1366

Галиев Р. С. *(Барнаул)* Социальные медийные средства информации как инструмент взаимодействия полиции и общества..... 1372

Федоренко С. П. *(Ростов-на-Дону)* Перспективные формы участия институтов гражданского общества в обеспечении общественной безопасности 1376

Ахмедов Р. М. *(Москва)* Взаимодействие Министерства внутренних дел Российской Федерации с религиозными объединениями в сфере противодействия религиозному терроризму и экстремизму 1380

Субботин А. М. *(Нижний Новгород)* Проблемы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества в механизме противодействия коррупции 1384

Елисеева В. С. *(Нижний Новгород)* Мониторинг деятельности полиции в России 1388

Зарубин В. Г. *(Санкт-Петербург)*, ***Семёнова А. А.*** *(Санкт-Петербург)* К вопросу о гражданском контроле за деятельностью полиции 1393

Макарейко Н. В. *(Нижний Новгородг)* Правовой мониторинг законодательства об общественном контроле за деятельностью полиции 1396

Гончаров И. В. *(Москва)* Общественное мнение как форма гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов 1401

Гайдай М. К. *(Иркутск)*, ***Грозин С. Ю.*** *(Иркутск)* Общественное мнение и деятельность полиции 1406

Григорьев А. В. *(Минск, Беларусь)* Оценка результатов общественного мнения как основного критерия оценки эффективности деятельности полиции Российской Федерации 1409

Пеструилов А. С. *(Новороссийск)* О проблемах и средствах использования системы оценки деятельности полиции в современной России 1414

Ерыгин А. А. *(Белгород)* Организационная структура общественных советов при территориальных органах МВД России на региональном уровне 1421

Ходжаева Е. А. *(Санкт-Петербург)* Организационные формы участия местных и региональных властей в охране общественного порядка 1426

Конопляникова М. В. *(Руза)* Проблема реализации права органов местного самоуправления на осуществление охраны общественного порядка 1429

Раздел XIV
ПРОБЛЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ВОСПИТАНИЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ В РОССИИ 1433

Кожевина М. А. *(Омск)* Профессиональное образование как фактор становления и развития российской полиции 1433

Шиян В. И. *(Москва)* Профессиональная подготовка кадрового состава полиции в Российской империи 1438

Терехов А. Ю. *(Ростов-на-Дону)*, ***Небратенко Г. Г.*** *(Ростов-на-Дону)* Система подготовки кадров МВД России: формирование в начале XX века 1442

Проценко Е. Д. *(Санкт-Петербург)* Полицейское образование в России: проекты и проблемы реформирования в начале XX века..... 1445

Удальцов А. А. *(Санкт-Петербург)*, ***Ахмедов Ч. Н.*** *(Санкт-Петербург)* Школы полицейских урядников – первый шаг профессиональной подготовки полицейских кадров 1450

Колесников В. А. *(Воронеж)* Первые школы по подготовке полицейских урядников: проекты и их фактическая реализация... 1454

Кирнос А. В. *(Воронеж)* Формирование школ полицейской стражи в Российской империи: трудности начального этапа 1459

Ахмедов Ч. Н. *(Санкт-Петербург)* Вопросы профессиональной подготовки чинов полиции в межведомственной комиссии сенатора А. А. Макарова..... 1464

Швец А. А. *(Краснодар),* ***Яблонский И. В.*** *(Краснодар)* Особенности организации школ по ликвидации неграмотности милиционеров в Екатеринодаре в 1920 году 1469

Сальников Е. В. *(Орел),* ***Щербакова Л. Ю.*** *(Орел)* Подготовка сотрудников милиции на Орловщине в 1950-х – 1970-х годах 1475

Буткевич С. А. *(Симферополь)* Ведомственное образование в Крыму: ретроспектива и современность 1479

Васильев В. В. *(Нижний Новгород),* ***Вызулин Е. А.*** *(Нижний Новгород)* Проблемы профессиональной подготовки сотрудников российской полиции 1484

Плетников В. С. *(Екатеринбург),* ***Плетникова М. С.*** *(Екатеринбург)* Модель государства и ее роль в подготовке сотрудников органов внутренних дел в современной России 1488

Чесовская М. Г. *(Белгород)* Моделирование основ концептосферы системы непрерывного образования в образовательной организации МВД России: проблемы и перспективы..... 1492

Малкова Т. В. *(Санкт-Петербург)* Роль высшего образования в формировании профессионально значимых качеств сотрудников полиции 1496

Егорова Н. Н. *(Екатеринбург)* Формирование ценностных ориентаций обучающихся образовательных организаций МВД России как проблема профессиональной подготовки сотрудников полиции 1499

Марченко Г. В. *(Санкт-Петербург)* Морально-психологическая подготовка сотрудников органов внутенних дел для службы в республиках Северного Кавказа: уроки истории..... 1503

Дончевская Л. В. *(Санкт-Петербург)* Использование современных образовательных технологий в системе профессиональной подготовки сотрудников российской полиции по обеспечению экономической безопасности 1508

Ушенин А. А. *(Санкт-Петербург)* Особенности подготовки сотрудников органов внутренних дел, заступающих на службу по охране общественного порядка и безопасности граждан на массовых мероприятиях публичного характера 1512

Елесина И. Г. *(Санкт-Петербург)*, ***Сухарева Е. В.*** *(Санкт-Петербург)* Выработка профессиональных компетенций полицейских, задействованных в обеспечении охраны общественного порядка в период проведения Чемпионата мира по футболу FIFA-2018 1517

Соловейчик М. В. *(Санкт-Петербург)* Особенности профессиональной подготовки сотрудников полиции, привлекаемых к охране общественного порядка в период проведения Чемпионата мира по футболу FIFA-2018 1521

Красильникова Н. А. *(Нижний Новгород)* Законодательное собрание Нижегородской области и Нижегородская академия МВД России: опыт взаимодействия 1525

Миронкина О. Н. *(Санкт-Петербург)* Становление системы повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел..... 1531

Померлян А. Н. *(Новосибирск)* Методы правового воспитания сотрудников органов внутренних дел 1535

Дорошенко Т. Н. *(Новгород)*, ***Трофимова М. С.*** *(Новгород)* Правовоспитательная деятельность как форма работы органов внутренних дел в 1950-х – 1970-х годах в Новгородской области . 1539

Орлов Д. В. *(Нижний Новгород)* Особенности организации воспитательной работы, проводимой с сотрудниками милиции, в период Гражданской войны..... 1543

Чайка В. Н. *(Санкт-Петербург)* Роль правового воспитания в формировании корпоративной культуры сотрудников ведомственных органов 1547

Лаврентьев А. Р. *(Нижний Новгород)* Патриотизм и Присяга сотрудника органов внутренних дел 1550

Русакова Н. Г. *(Нижний Новгород)* Нравственные и правовые основания Присяги сотрудника полиции 1558

Колесников С. А. *(Белгород)* Духовно-нравственная парадигма формирования профессионально-поведенческой модели курсантов и сотрудников органов внутренних дел 1561

Ваганов А. Э. *(Санкт-Петербург)* К вопросу о работе по профессиональному воспитанию обучающихся профессии «полицейский» 1566

Шамсумова Э. Ф. *(Екатеринбург)* К вопросу о патриотическом воспитании в образовательных организациях, подведомственных МВД России..... 1571

Зайцева И. В. *(Белгород)* Центр гуманитарного образования и патриотического воспитания – субъект формирования профессионально значимых компетенций курсантов и слушателей Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина..... 1576

Любин С. Ю. *(Краснодар)* Историко-просветительский проект ГУ МВД России по Краснодарскому краю «Сыскной Екатеринодаръ»..... 1581

Раздел XV
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ И ПРАВОСОЗНАНИЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ В РОССИИ..... 1584

Баранова М. В. *(Нижний Новгород)* Правовая культура как основа эффективного взаимодействия полиции и граждан..... 1584

Демидова И. А. *(Могилев, Беларусь)* Правовая культура сотрудников полиции: параметры и детерминанты формирования..... 1589

Кряжева Е. Е. *(Иркутск)* Правовая культура и правосознание сотрудников полиции 1594

Рязанова Н. В. *(Новгород)* Культура сотрудника полиции как неотъемлемая составляющая его профессионализма..... 1598

Стебенева Е. В. *(Санкт-Петербург)* Особенности формирования правовой культуры и правосознания сотрудников органов внутренних дел..... 1602

Клименко А. И. *(Москва)* Проблема формирования образа правовпорядка в профессиональном правосознании сотрудников полиции 1606

Попова А. Д. *(Рязань)* Механизмы поддержания правопорядка в ментальных установках россиян 1613

Фролова О. В. *(Санкт-Петербург)* Правосознание и правовая культура сотрудников полиции как предпосылка их правомерного поведения и правотворческой инициативы 1617

Скоробогатов А. В. *(Казань)*, ***Скоробогатова А. И.*** *(Казань)* Правовые ценности как методологическая основа профессиональной идентичности сотрудников полиции 1621

Зайцева Е. С. *(Омск)*, ***Козловский П. В.*** *(Омск)* Влияние правосознания сотрудников органов предварительного расследования на установление пределов правового регулирования при собирании доказательств 1627

Крупеня Е. М. *(Москва)* Деятельность сотрудников полиции контексте представлений о правовой культуре и патриотизме 1631

Талянина И. А. *(Санкт-Петербург)*, ***Слободянюк Ю. А.*** *(Санкт-Петербург)* Российские полицейские: служение Отечеству и Закону – подвиг 1636

Павлова С. В. *(Санкт-Петербург)*, ***Суслина И. А.*** *(Санкт-Петербург)* О перспективах повышения правовой культуры полицейских – представителей органов власти 1640

Рукавишников Д. В. *(Геленджик)* Деформированное правосознание сотрудников полиции в призме судебной практики 1644

Раздел XVI
ОБРАЗ ПОЛИЦИИ В ОБЩЕСТВЕННОМ СОЗНАНИИ 1648

Тепляков О. В. *(Санкт-Петербург)* Роль пропаганды в формировании положительного имиджа сотрудника полиции 1648

Сидоренко Н. С. *(Челябинск),* ***Чиняева К. А.*** *(Челябинск)* Образ полиции и жандармерии на страницах социалистической непериодической печати Урала в годы Первой российской революции 1652

Перегудов А. В. *(Воронеж)* «...Неизбежно подрывает дисциплину и способствует распространению распущенности»: эволюция представлений о форме среди жандармских служащих 1657

Кожевникова А. М. *(Новороссийск)* «На проделки милиционеров следует … обратить должное внимание…»: газета «Красное черноморье» о милиции Новороссийска в 1920-е годы..... 1663

Карнаушенко Л. В. *(Краснодар)* Образ современного российского полицейского: особенности формирования, актуальные риски в массово-коммуникативном пространстве..... 1668

Кошкарова Ю. А. *(Новороссийск)* Арт-визуальные средства в формировании благоприятного имиджа сотрудника правоохранительных органов 1676

Нефедова К. А. *(Нижний Новгород)* Роль СМИ в формировании негативного общественного мнения о деятельности информаторов, оказывающих содействие правоохранительным органам в охране общественного порядка..... 1680

Чупракова Е. В. *(Новороссийск)* Образ сотрудника полиции в кино 1684

Сигалов К. Е. *(Москва)* Эстетизация полицейской деятельности в детективном жанре как социальная востребованность эпохи..... 1688

Раздел XVII
ИСТОРИЯ ПОЛИЦИИ РОССИИ В ЛИЦАХ..... 1696

Ремнева С. В. *(Санкт-Петербург)* Рассуждения об исчезновении могилы Антона Мануиловича Девиера 1696

Николаенко П. Д. *(Санкт-Петербург)* Силовые министры в судьбе А. С. Пушкина 1701

Байкеева С. Е. *(Санкт-Петербург)*, ***Мишина Е. В.*** *(Санкт-Петербург)* Арсений Андреевич Закревский – министр внутренних дел Российской империи 1705

Барыкина И. Е. *(Санкт-Петербург)* Граф Дмитрий Николаевич Толстой – директор Департамента полиции исполнительной 1709

Салтык Г. А. *(Курск)* Курское Губернское жандармское управление: люди и судьбы..... 1713

Куликова С. Г. *(Руза)* Сергей Васильевич Зубатов – начальник московского охранного отделения..... 1717

Сосенков Ф. С. *(Нижний Новгород)* Министр внутренних дел Российской империи Петр Аркадьевич Столыпин о национально-территориальном единстве..... 1721

Проценко Д. Е. *(Санкт-Петербург)* Евгений Федорович Буринский: вклад в развитие судебной фотографии..... 1726

Прохоров В. В. *(Симферополь)* Яков Арнольдович Бухбанд: судьба начальника Крымской милиции в период политических репрессий 1930-х годов 1730

Самарский А. Н. *(Волгоград)* Милиционер Иосиф Тихонович Мисюрин – участник Сталинградской битвы..... 1735

Латышов И. В. *(Санкт-Петербург)* Евгений Иванович Казаков-Турбовский – первый начальник факультета подготовки экспертов-криминалистов высшей следственной школы МВД СССР..... 1739

Копанёв А. С. *(Санкт-Петербург),* ***Чулков И. А.*** *(Санкт-Петербург),* ***Копанёва А. А.*** *(Санкт-Петербург)* Семён Дмитриевич Кустанович: две жизни судебно-медицинского эксперта..... 1742

Раздел XVIII
ПОЛИЦИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ 1746

Жуйкова Т. Н. *(Воронеж),* ***Ткаченко В. И.*** *(Воронеж)* Проблемно-ориентированный подход в деятельности полиции: опыт зарубежных стран (Сша, Норвегия, Швеция)..... 1746

Сорокина Е. А. *(Москва)* Полицейская система Швеции: особенности функционирования в современном государстве 1751

Андреева И. А. *(Москва)* Профессиональная подготовка полицейских во Франции: история и современность..... 1757

Долгошеин П. С. *(Хельсинки, Финляндия)* Использование экстремистскими группами пробелов в законодательстве Великобритании для пропаганды радикальных идей в образовательных учреждениях 1762

Исергепова А. К. *(Санкт-Петербург)* Институт пробации в уголовном судопроизводстве Великобритании: особенности становления и развития 1766

Важенина И. В. *(Москва)* Социальная служба полиции Великобритании: проблемы становления..... 1769

Каломен А. Г. *(Ростов-на-Дону)* Уголовно-правовая охрана жизни полицейского как сотрудника правоохранительного органа в Англии..... 1774

Миловидова А. С. *(Нижний Новгород)* Правовое регулирование деятельности полиции в странах СНГ 1779

Длимов А. А. *(Санкт-Петербург)* Об особенностях проведения допроса по нормам обычного Казахского права..... 1783

Титаев К. Д. *(Санкт-Петербург)* Опыт реформы полицейской работы в Республике Казахстан в 2015–2017 годах 1786

Сейтжанов О. Т. *(Караганда, Казахстан)* Об особенностях лицензионных требований, предъявляемых к военным и специальным учебным заведениям МВД Республики Казахстан..... 1790

Абдуллоев А. Р. *(Санкт-Петербург)* О правоохранительной деятельности и правоохранительных органах в Республике Таджикистан..... 1794

Музафаров С. З. *(Санкт-Петербург)* К вопросу о совершенствовании норм об административном надзоре, осуществляемом сотрудниками милиции за лицами, имеющими судимость в Республике Таджикистан 1799

Мелихов А. И. *(Волгоград)*, ***Никитина Г. А.*** *(Волгоград)* Павовое регулирование и организация государственной службы в национальной гражданской полиции Республики Сальвадор..... 1803

Мелихов А. И. *(Волгоград),* ***Андрющенко Т. И.*** *(Волгоград)* Павовое регулирование и организация государственной службы в национальной гражданской полиции Республики Эквадор 1803

Дерюгин Р. А. *(Екатеринбург)* Участие переводчика в уголовном судопроизводстве: практика зарубежного судебного и полицейского перевода..... 1813

Раздел XIX
МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОЛИЦЕЙСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ..... 1816

Нигматуллин Р. В. *(Уфа)* Международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью: история и тенденции развития. 1816

Грохотова В. В. *(Новгород)* Интерпол: стратегия развития межгосударственного сотрудничества..... 1821

Зябкин А. И. *(Санкт-Петербург)* Некоторые аспекты международного полицейского сотрудничества с участием России 1825

Виноградова О. П. *(Екатеринбург)* О взаимодействии органов полиции различных государств в области борьбы с тяжкими преступлениями..... 1829

Рубан А. Д. *(Санкт-Петербург)* Национальное центральное бюро Интерпола МВД России – субъект международного сотрудничества органов, осуществляющих полицейскую деятельность 1833

Грибунов О. П. *(Иркутск)* Международное сотрудничество правоохранительных органов в сфере обеспечения транспортной безопасности 1836

Муминов У. К. *(Москва)* Международное сотрудничество органов внутренних дел по вопросам противодействия преступности иностранных граждан и лиц без гражданства..... 1840

Стерхов П. А. *(Иркутск)* Совершенствование полицейской деятельности и проблемы обеспечения национальной безопасности современных государств..... 1844

Фролов С. В. *(Нижний Новгород)* Организация службы полицейских в России: возможности использования зарубежного опыта..... 1848

Шошин С. В. *(Саратов)* Некоторые перспективные направления использования опыта Германии в процессе совершенствования деятельности российской полиции 1851

Амплеева Е. Е. *(Санкт-Петербург)* Международные стандарты ограничения от произвола полиции и других правоохранительных органов государства 1855

Раздел I

РОССИЙСКАЯ ПОЛИЦИЯ – ОРГАН УПРАВЛЕНИЯ ВНУТРЕННИМИ ДЕЛАМИ ГОСУДАРСТВА

И. Л. Честнов*

ОСНОВАНИЯ ПОЛИТИКИ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Правовая политика – это деятельность правящей элиты и референтной группы по формированию системы права, организации системы социального (правового) контроля и деятельность населения по воспроизводству правовой реальности. Субъектами правовой политики являются:

– правящая элита и референтная группа, которые вырабатывают новое юридически значимое правило поведения;

– народные массы, которые легитимируют правовую инновацию или отказываются ее принимать.

Правовая политика в процессуальном аспекте (как процесс) включает три основные стадии:

1) социальные предпосылки правового регулирования (мониторинг социальных проблем);

* *Честнов Илья Львович* – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации.

2) конструирование соответствующей формы права;

3) реализация формы права в правопорядке.

Полагаю возможным сформулировать следующие основные проблемы, возникающие при анализе правовой политики, в том числе, применительно к полиции:

– является ли правовая политика результатом объективных закономерностей или конструктивистских действий власти?

– как измерить эффективность правовой политики?

– каково влияние общественного мнения на правовую политику государства и как оно должно учитываться?

Остановлюсь на первой проблеме, связанной непосредственно со второй и третьей. В классической науке пытались найти объективные закономерности, причинно-следственные связи и облечь их в юридическую форму. Однако с позиций постклассической методологии социальные явления и процессы являются принципиально непредсказуемыми, не имеющими единственного референта в социальной реальности, подверженными влиянию субъективных факторов. Как не существует «объективного» добра или зла – это всегда оценка с позиций некоего наблюдателя, так не существует и объективно положительных, правильных, эффективных и т. д. социальных (и правовых) явлений и процессов. В каждом из них обнаруживаются латентные дисфункции, а отдаленные последствия никогда не могут быть полностью просчитаны. Поэтому правовая политика – это всегда деятельность методом «проб и ошибок» (Л. И. Спиридонов), сфера риска. Любые расчеты эффективности правовых норм и институтов всегда вероятностны. Заранее рассчитать, как оптимально организовать такую сложную систему, как полиция, невозможно, так как количество факторов, влияющих на оценку ее деятельности, безгранично.

В этой связи важнее не пытаться искать закономерности правовой реальности, а выяснять, как именно власть конструирует новые правовые нормы и институты. Так, от системы регистрации преступлений во многом зависит статистика преступности; от определения государственной безопасности – пределы вмешательства полиции в общественную и личную жизнь. В то же время конструктивистская активность власти зависит от отношения населения к правовой политике и от объективных факторов выживания (самосохранения) социума. Это – важнейшие ограничения правовой политики.

Какое все изложенное выше имеет отношение к правовой политике в области полицейской деятельности? Самое непосредственное.

Основанием правовой политики в области полицейской деятельности, оправдывающим ее существование, является состояние правопорядка. Однако состояние правопорядка невозможно эксплицировать одним «единственно верным» способом, так как на него влияют все социальные (и не только социальные) факторы. Поэтому корреляционный или факторный анализ таких факторов всегда будет неполным и избирательным, а любое «объективное» количественное измерение ограниченным[1]. Именно власть, включая средства массовой информации, исходя из своих приоритетов, определяет состояние правопорядка и формирует общественное мнение о существующих – как реальных, так и мнимых – угрозах и предлагает меры по реагированию на них и их предупреждению. При этом происходит акцентуализация и реагирование на те ситуации, которые выгодны власти, обеспечивают ее укрепление и не являются предельно затратными. Другими словами, именно власть конструирует ситуацию, давая ей оценку (квалификацию) как негативную, общественно опасную и убеждает население в том, что реагирование на нее должно быть именно таким, каким представляется власти оптимальным. Именно этот «конструктивистский подход» считается сегодня доминирующим в постклассической социальной науке. Так, группа исследователей Копенгагенского университета в 90-е годы XX в. обратила внимание на то, что с точки зрения современной политической науки невозможно указать, какая из угроз более реальна и значима, а необходимо акцентировать внимание на характере политических дискуссий по проблемам общественной безопасности, то есть почему именно она (эта угроза) оценивается таким образом[2]. Анализ того, что власть считает угрозами правопорядку, и образует выявление оснований правовой политики полицейской деятельности.

Невозможно дать универсальное определение правопорядка или исчерпывающий перечень всех «опасных» для правопорядка ситуаций. Важнее исследовать, как и почему некоторые ситуации квалифицируются как угрожающие правопоряду и как изменяется их интерпретация со временем. Так, истерия в массовом общественном сознании, во многом инициированная СМИ по поводу события 11 сентября 2001 г., привела к внедрению новых запретов и контролирующих инстанций, но не обеспечила предотвращение новых терактов. Американский исследователь Д. Кэмпбелл еще в 1992 г. писал, что опасность не есть объективное состояние. В мире существует множество опасностей: инфекционные болезни, несчастные случаи, политиче-

ское насилие, имеющие чрезвычайные последствия. Но не все они интерпретируются как реальные угрозы. Все современное общество пронизано угрозами и опасностью. События или факторы, которые получают такую оценку, интерпретируются с помощью измерения опасности. Достоверность этого процесса зависит от субъективного восприятия остроты этих «объективных» факторов[3]. Выявление тех из них, которые квалифицируются экспертами и населением как реальные угрозы правопорядку и возможные способы реагирования на них и их предотвращения – важнейшая задача современной науки полицеистики.

© Честнов Л. И., 2018

[1] Очевидно, что состояние неопределенности, свойственное «обществу риска», не имеет количественных параметров расчета и однозначности.

[2] *Buzan B., Woewer O., Wilde J.* Security: a New Framework for Analysis. Boulder, London, 1998.

[3] *Campbell D.* Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics Identity. 2 nd ed. Minneapolis, 1998. P. 1-2.

С. У. Дикаев[*]
Д. М. Дикаева[**]

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ЗАЩИТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА ОТ ДЕСТРУКТИВНОГО ВНЕШНЕГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Специалисты в области конституционного права отмечают, что суверенитет – это общепризнанное свойство государства, определить которое очень непросто[1]. И это при том, что сам термин «суверенитет» был введен в оборот еще в XVI в. французским политиком, философом, экономистом, юристом, членом парламента Парижа и профессором права в Тулузе Жаном Боденом. Он считается основателем науки о политике из-за разработанной им теории «государственного суверенитета». В те далекие времена этим термином определялась абсолютная власть феодального монарха. Окончание тридцатилетней войны за гегемонию в Священной Римской империи германской нации и Европы ознаменовало собой заключение Вестфальского мира в 1648 г. и установление нового порядка в Европе, вошедшего в историю как «Вестфальская система международных отношений», основывающаяся на признании государственного суверенитета, то есть верховенства во внутренних делах и независимости во внешних. Отсюда и деление суверенитета в современных источниках на внутренний суверенитет и внешний.

Разъясняя конституционно-правовой смысл суверенитета России, заложенный в ст. 3–5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации в одном из своих постановлений определил его как «верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении,… необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, харак-

[*] *Дикаев Салман Умарович* – начальник кафедры уголовного процесса Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор.

[**] *Дикаева Динара Мидхатовна* – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Юридического института (Санкт-Петербург).

теризующий ее конституционно-правовой статус»[2]. В этом Постановлении Конституционный Суд России установил, что суверенитетом в полном смысле слова обладает Российская Федерация, а ее субъекты таким правом обладать не могут и не вправе наделить себя свойствами суверенного государства, – даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным. Этим были заложены основы для приведения основных законов субъектов России в соответствие с Конституцией России, выстраивания вертикали внутри российской политической власти, признание того, что Российская Федерация является единственным и единым субъектом международного права, реализующим не только внутреннюю, но и внешнюю политику.

Процессы глобализации и мировой интеграции, усиление сотрудничества государств вывело часть государственного суверенитета на надгосударственный уровень. Поэтому суверенитет как абсолютная власть монарха ли, президента ли, верховного правителя ли в современных условиях практически невозможен, поскольку каждое государство, так или иначе, связано с обязательствами, возникающими в связи с признанием и подписанием международных и межгосударственных соглашений. Например, любая публичная власть любого уровня внутри государства ограничена правами и свободами человека и гражданина, вытекающими из международных пактов ООН о гражданских и политических правах[3], об экономических, социальных и культурных правах[4].

Поэтому в конституциях государств, в том числе и в Конституции России (ч. 1 ст. 3), носителем суверенитета определяют не конкретную персону или должностное лицо, а народ (ч. 2 ст. 20 Основного закона ФРГ, ст. 3 Конституции Франции).

Во внешней политике и международных отношениях внешний суверенитет также ограничен как двусторонними, так и многосторонними соглашениями государств. В частности, такими как Устав ООН; «Декларация о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств»; «Декларация об укреплении международной безопасности»; «Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета»; «Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций»; «Конвенция об определении агрессии»; Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Определение агрессии» и ряд других.

Эти соглашения выступают (или должны были выступать) одновременно и гарантиями сохранения государственного суверенитета. Появление этих и других международных актов само по себе говорит о высокой степени опасности и чрезвычайной криминогенности вмешательства в государственный суверенитет, особенно путем дестабилизации их политического или экономического устоев.

Будучи связанными международным правом, практика вмешательства в суверенитет обрела характер скрытой войны, – тайных операций по подрыву изнутри политических основ государства путем всесторонней поддержки экстремизма и сепаратизма, подталкивая на различные законные и незаконные методы протеста и иного выражения недовольства действующей законной властью. Анализ событий в Ираке, Ливии, теперь и в Сирии, показывают весь трагизм вмешательства в суверенитет государства, где сотни тысяч людей убито, миллионы искалечены и десятки миллионов потеряли имущество, стали беженцами и лишены элементарных условий жизни.

Возможны различные законные и незаконные формы и методы выражения недовольства внутренней или внешней политикой государства. К числу законных методов относятся митинги, демонстрации, шествия и пикеты. К незаконным формам, соответственно, относятся те же формы, но нарушающие Закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»[5], а также формы, которые сами по себе являются незаконными (массовые беспорядки, экстремистские действия, терроризм, блокирование коммуникации и др.). В сложноустроенных государствах, каковым является и Россия, методом внешнего вмешательства в суверенитет государства является еще и внешняя поддержка сепаратизма.

Поэтому любая власть должна отслеживать эти процессы, знать о возможностях внешнего вмешательства в суверенитет и предпринимать меры по самозащите. Эта работа в России поставлена на очень высокий уровень, что видно из анализа принятых за последнее время политических решений, а также изменений и дополнений в действующее законодательство.

В частности, можно отметить следующее.

Внесение изменений в закон о некоммерческих организациях, где введено понятие некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, а также введение административной ответственности за нарушение установленного порядка регистрации, предоставления сведений (ст. 19.7.5–2, 19.34, ч. 2 ст. 20.28 КоАП РФ)

позволили в большей степени взять под контроль финансирование через такие организации деструктивную деятельность иностранных государств[6].

На примере событий на Украине оперативно были внесены изменения и дополнения в УК РФ[7]. Так, были скорректированы нормы об ответственности за массовые беспорядки (ст. 212 УК РФ); установлена ответственность за неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования (ст. 212.1 УК РФ); расширена и ужесточена ответственность за экстремистскую и террористическую деятельность, в том числе увеличены сроки лишения свободы в случае совокупности преступлений и совокупности приговоров (30 лет и 35 лет лишения свободы); установлена административная ответственность с возможностью назначения юридическим лицам штрафа до 60 млн руб. (ст. 15.27.1 КоАП РФ).

Из числа политических решений следует назвать создание войск национальной гвардии[8], лично подчиняющихся Президенту России. В числе задач, которые войска призваны решать, стоят участие в противодействии экстремизму и терроризму; участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции. Данное политическое решение позволяет поставить под единый контроль деятельность всех законных вооруженных формирований, в том числе и частные охранные предприятия, а также контролировать весь оборот гражданского оружия в стране.

Перечень принятых государственных мер обеспечения суверенитета России можно было бы продолжить, но и из сказанного видно, что власть очень серьезно относится к возможности подрыва устоев государства изнутри.

© Дикаев С. У., 2018
© Дикаева Д. М., 2018

---

[1] *Страшун Б. А.* Суверенитет государства в современном национальном, международном и наднациональном праве // Lex russica. 2016. № 7. С. 167.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай» и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // Российская газета. 2000. 21 июня.

[3] Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят

16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

[4] Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах. (Принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1994. № 12.

[5] Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ (ред. от 7 июня 2017 года) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Российская газета. 2004. 23 июня; 2010. 13 декабря; 2011. 10 февраля; 14 декабря; 2012. 9 июня; 2014. 30 июня; 2014. 8 октября; 2015. 6 мая; 2016. 11 марта. 6 июля; 2017. 9 июня.

[6] Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 года) «О некоммерческих организациях» // Российская газета. 1996. 24 января; 1998. 2 декабря; 1999. 14 июля; 2002. 26 марта; 2003. 4 января; 27 декабря; 2006. 17 января; 8 февраля; 8 ноября; 2007. 11 января; 6 марта; 24 мая; 4 декабря; 2008. 16 мая; 2009. 22 июля; 2010. 31 декабря; 2011. 21 июля; 2012. 30 июля; 2013. 15 февраля; 2014. 27 ноября; 2015. 12 января; 30 ноября; 2016. 11 марта; 1 апреля; 25 мая; 6 июня; 6 июля; 8 июля; 13 июля; 23 декабря; 2017. 9 июня; 17 ноября; 2018. 10 января; Приказ Минюста России от 30 ноября 2012 г. № 223 «О порядке ведения реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Российская газета. 2012. 3 декабря.

[7] Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 130-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 года) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 7 мая; 2016. 12 июля.

[8] Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 года) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4159; 2017. № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

М. В. Антонов*

ОБОСНОВАНИЕ ГРАНИЦ СУВЕРЕНИТЕТА В ЦИВИЛИЗАЦИОННОМ КОНТЕКСТЕ

В силу приобретаемых в процессе социализации языковых и иных культурных компетенций, в силу неизбежной укорененности индивидуального восприятия своей правосубъектности в культурной памяти правовая картина мира во многом оказывается предопределена теми сообществами, в которых люди выросли, живут, и с которыми себя идентифицируют. Соответственно, и модели обоснования границ суверенитета могут сильно отличаться в зависимости от особенностей их социализации, причислению себя к условному символическому «Западу» или «Востоку». Одновременно политическая картина мира, ориентированная на национальные государства (так называемая «Вестфальская модель») в эпоху глобализации перестает быть в полной мере адекватной меняющимся социально-правовым практикам, включая правовой плюрализм. Во-первых, это связано с возрастанием роли негосударственных акторов, во-вторых, – с усилением миграционных потоков и повышением роли диаспор, в третьих, – с активизацией сетей Интернет, которые раздвигают национальные рамки коммуникаций, в четвертых, – с интернационализацией высшего образования и др. Данные обстоятельства побуждают подвергнуть метатеоретическому анализу как саму картину мира, сложившуюся на основе идеи нации, так и вытекающие из нее модели обоснования границ суверенитета.

В традиционной системе международного права суверенитет понимается как неотъемлемое свойство государства, как один из показателей государственности – в смысле юридической независимости государственной политики от вмешательства. Причем эта независимость понимается именно как абсолютная и не допускающая вмешательства иных сил в политику государства ни под какими предлогами. Суверенитет также мыслится как один из основных признаков государства и в ракурсе устоявшейся теории государства. Вместе с тем, в современной западной литературе все чаще поднимается вопрос о

* *Антонов Михаил Валерьевич* – доцент кафедры теории и истории права и государства юридического факультета Санкт-Петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук.

том, что Вестфальская концепция суверенитета (где суверенитет мыслится как полная независимость государства от влияния извне и изнутри) методологически устарела и что понимание суверенитета по Ж. Бодену (как абсолютной, неограниченной и верховной власти) входит в противоречие с идеей прав человека, с современной структурой международного сообщества и с повседневными реалиями (рост влияния ТНК, стирание границ между культурами и экономиками и проч.).

В этой связи проблематика государственности и государственного суверенитета изучается преимущественно либо на высоком уровне абстракции (когда соответствующие феномены рассматриваются «вообще», то есть исследуются как универсальные формы правовой и политической организации с точки зрения нормативного подхода), либо на уровне отдельно взятого государства или правовой культуры (когда изучаются показатели суверенитета в той или иной стране, либо когда для исследования соответствующих феноменов аксиоматически принимаются те или иные культурные/культурно-правовые стереотипы и принципы).

Как представляется, в этих двух перспективах недостаточное внимание уделяется коммуникативному и цивилизационному аспектам, то есть тому, как отдельно взятые государства, правопорядки, правовые культуры, индивиды в своем взаимодействии взаимно изменяют как себя самих, так и международное сообщество в целом. Одним из основных признаков глобализации можно рассматривать именно то, что взаимодействие между различными субъектами (включая государства, правопорядки, правовые культуры, цивилизации и проч.) способно, при некоторых условиях, оказывать влияние на глобальном уровне. Поэтому одним из эффективных способов изучения глобализации и ее следствий является исследование таких процессов взаимодействия.

Политические практики на всех уровнях характеризуются высокой степенью антагонизма, в частности, противопоставлением интересов национальных государств и цивилизаций («западных» и «не западных») друг другу. Тем не менее, в мире уже складываются практики, снимающие такую конфронтацию. Здесь можно обратить внимание на современные интеграционные модели на территории бывшего СССР (в первую очередь, ЕАЭС), где эта проблематика отчетливо проступает, равно как и на интеграционные практики в рамках Европейского Союза. На примере различий этих интеграционных моделей

можно увидеть, как различаются границы суверенитета «Запад» и «Востока» в рамках самовосприятия формирующегося наднационального правового сообщества (в том числе с учетом исторического опыта наднациональной интеграции в предыдущие исторические периоды) как «Европы» или «Евразии». С этой точки зрения можно увидеть, как может надстраиваться транснациональное над национальным применительно к пониманию феномена суверенитета субъектами, которые относят себя к разным правовым сообществам (национальным, наднациональным, локальным и проч.) и придерживаются разных установок в области правовой культуры.

В этом отношении, помимо научной, существует практическая общественно-политическая проблема. Последняя заключается в том, что политические практики на всех уровнях характеризуются высокой степенью антагонизма, в частности, противопоставлением интересов национальных государств и цивилизаций друг другу (в том числе под предлогом сохранения и возрождение политических и правовых ценностей того или иного государства или нации), их конфронтацией с интересами общепланетарного глобального развития. В немалой степени это связано с тем, что для многих сообществ, которые полностью не отождествляются с западной правовой традицией, концепция суверенитета является привнесенной извне и чужда классической политической философии. Вынужденное принятие западной модели во многом повлияло на дальнейшие представления о концепции суверенитета, политический дискурс, последовавший за отождествлением страны как принадлежащей к Вестфальской системе, сформировал понимание суверенитета, в первую очередь, как права государства на проведения независимой внешней политики и ограждение от вмешательства в его внутренние дела.

Как представляется, правильный подход к этой проблеме должен позволить методологически корректно анализировать особенности культуры, ментальности, ценностных и мировоззренческих ориентиров, которые в значительной степени определяют основные направления конституционного строительства в обществах, символически обозначаемых как «Западные» и «Восточные». Это позволяет лучше понимать возникающие формы взаимоотношений между государственным и международным правопорядками и мировым порядком в целом. Выявление аксиоматических посылок, лежащих в основе разных вариантов осмысления суверенитета, позволит «снять» постулируемые в качестве непреодолимых идеологические различия между ци-

вилизационными моделями развития.

Достижение такого результата представляется особенно актуальным в ситуации усиливающихся в современном мире конфликтов между разными цивилизационными центрами, конфликты между которыми сопряжены с артикулированием претензий на истинность (универсальность) различных аксиоматических посылок соответствующих научных дискурсов (тематика прав человека в западном политико-правовом дискурсе, тематика традиционных ценностей и цивилизационных отличий в восточном, часто в российском дискурсе и т. п.). Снятие такого «идеологического напряжения» между научными дискурсами в области права и политики должно, как представляется, хотя бы отчасти способствовать улучшению взаимопонимания между интеллектуалами различных стран, принадлежащим к разным цивилизационным ареалам, что, в свою очередь, обусловливает и отличия в осмыслении ключевых показателей государственности.

Статья подготовлена в результате исследования № 18–IP–01, поддержанного НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург.

© Антонов М. В., 2018

О. А. Быков*

О СООТНОШЕНИИ ПРАВОПОРЯДКА С ЛЕГИТИМНОСТЬЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Законность и правопорядок являются важными составляющими механизма функционирования правового, демократического государства. Государство, все его органы, организации и учреждения сами связаны различными правовыми нормами, действуют в их рамках и во имя их реализации.

Законность в самом общем смысле, представляет собой процесс осуществления законов. Законность есть предпосылка такого порядка в общественной жизни, который соответствует предписаниям правовых норм. В результате действия законности в обществе складывается правовой порядок, являющийся целью правового регулирования общественных отношений – это результат осуществления законности[1].

Правопорядок является системой общественных отношений, устанавливающейся в результате точного и полного осуществления предписания правовых норм всеми субъектами права. Но именно этот факт, как представляется, является слабым звеном во множестве имеющихся определений правопорядка. Дело в том, что все подобные определения очень тесно связаны с понятием легитимности власти, которая, в свою очередь, зависит от признания народом имеющейся на тот или иной момент в стране государственной власти.

По мнению некоторых исследователей, правопорядок как таковой может иметь место только в правовом государстве, как правовой форме организации и деятельности не любой государственной (публичной) власти, а только единой государственной власти, существующей лишь при условии изъявления единой воли народа, что является одним из основных требований, характеризующих легитимность власти. Отсюда вывод: правовое государство – это правовая форма организации и деятельности легитимной власти, являющаяся изъявлением единой воли народа[2].

Следует отметить, что воля народа является собирательной категорией. Это обусловлено тем, что под понятием «народ» в науке в

* *Быков Олег Александрович* – преподаватель кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат педагогических наук.

конституционном праве подразумевается все население данного государства, которое образует единое социально-экономическое и политическое сообщество, независимо от его разделения на национальные сообщества[3].

В качестве примера можно привести правопорядок, сложившийся в непризнанной международным сообществом Донецкой Народной Республике. На территории данного государства проживает население, которое управляется действующими властями с помощью элементов механизма правового регулирования. А это означает, что население должно соблюдать установления, содержащиеся в законах и других нормативных правовых актах данного государства. Но признаёт ли всё население этой самопровозглашенной Республики установившуюся там власть в качестве законной? Фактически ДНР находится на территории Украины, а это – совсем другое государство. И можно ли считать лицо, проживающее на территории самопровозглашенной Республики, придерживающееся требований властей, законопослушным или нет, если данное лицо считает данную власть нелегитимной?

Можно ли говорить о том, что в данном государстве существует правопорядок, то есть порядок, основанный на праве, если это государство (или государствоподобное образование) в прямом смысле слова государством назвать пока нельзя. Вопрос этот представляется весьма дискуссионным. Так, во время Второй мировой войны, в течение нескольких лет значительная площадь европейской части Советского Союза, а также большая часть Западной Европы находилась под властью Германии, которая на оккупационных территориях установила свое законодательство и ввела юридическую ответственность за его несоблюдение.

Можно ли назвать установившийся на несколько лет на оккупированных территориях режим правопорядком? Если судить с точки зрения оккупационных властей, то да, а если с точки зрения населения, проживающего на оккупированной территории, – то, скорее всего, нет.

Когда власть выглядит нелигитимной с точки зрения народа, вероятность противодействия ей может существенно возрасти, но может ли считаться деятельность населения по сопротивлению такой власти противозаконной, а сами деяния – правонарушениями?

Кроме того, наряду с легитимностью власти, выражающей по своей сути отношение населения к действующей власти (безразлично – назначенной или самопровозглашённой), существует легальность

государственной власти, которая состоит в признании её другими государствами и участниками международного сообщества. Так, всем известно, что в 1922 г. был создан СССР, состоящий из четырёх республик, а некоторые страны, такие как, например, Великобритания и США, признали его только по прошествии нескольких лет с момента фактического образования. Можно ли в связи с данным фактом, сделать вывод о том, что в СССР в данный период не было верховенства закона, не привлекались виновные в уголовных и административных деяниях, а правопорядок как таковой отсутствовал? В настоящее время в условиях глобализации представления о законности и правопорядке могут претерпеть определенные изменения. В результате возникает режим общественной жизни, выражающийся в том, что большинство участников общественных отношений соблюдают и исполняют правовые предписания[4].

В апреле 2016 г. в Российской Федерации образован новый орган исполнительной власти – Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации[5]. Внутренние войска МВД России перешли в состав нового ведомства. В настоящий момент войска национальной гвардии Российской Федерации являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина[6].

Таким образом, характеристики правопорядка исследованы не полностью. Необходимо изучать этот феномен. Роль войск национальной гвардии, наряду с ролью полиции как правоохранительного органа, в обеспечении правопорядка необходимо комплексно изучать.

© Быков О. А., 2018

---

[1] *Лазарев В. В., Липень С. В.* Теория государства и права: Учебник для бакалавров. М., 2012. С. 464.

[2] *Джангирян Ж. Д.* Роль легитимной власти в создании правового государства // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 26.

[3] *Барихин А. Б.* Большой юридический энциклопедический словарь. М., 2005. С. 334.

[4] *Маргушина А. А.* Правовой порядок как ценностный ориентир гражданского общества // Юридические науки. 2011. № 2(48). С. 7–12.

[5] Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 года № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2016. № 41. Ст. 5802.

[6] Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ (ред. от 5 декабря

2017 года) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4159. 2017. № 50. Ч. 3. ст. 7562.

А. В. Петровская*

МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ИДЕИ ПРАВОВОГО ЗАКОНА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Идея правового закона служит основой для разграничения права и закона, отражает некие общие, универсальные, сущностные свойства правовой жизни. Сам правовой закон становится эффективным саморегулятором, самообязывающим началом.

Деятельность сотрудников правоохранительных органов не может выходить за рамки правового поля и должна ограничиваться, в идеале, правовыми принципами свободы, справедливости, гуманизма, равенства. В ходе реализации названных идей обеспечивается правовой характер правоприменительной деятельности сотрудников правоохранительных органов. Таким образом, сама идея правового закона становится оценочной категорией правового или неправового характера применения права, а свобода, справедливость и равенство становятся принципами, отражение которых в законе является свидетельством его правости.

Идея правового закона – это идея об адекватном выражении сущности права в формальном, официально установленном источнике, исходящем от государства. А поскольку сущность права признается находящей свое выражение в единстве трех подразумевающих друг друга сущностных свойств (характеристик) права – всеобщей равной меры регуляции, свободы и справедливости[1]; свобода, равенство и справедливость начинают рассматриваться в качестве критериев оценки правового качества, оснований признания его правовым или неправовым. Лишь будучи формой выражения указанных принципов, правовых начал, закон становится правовым.

В классическом понимании свобода – способность принимать разумные решения и действовать осознанно в соответствии с разумом, правовая свобода связана с подчинением правовому закону. В контексте правового закона свобода предстанет как самоограничение с одной стороны и деятельность в области разрешенного – с другой. Только когда закон правовой, человек

* *Петровская Анна Валентиновна* – старший преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

свободен, ибо он способен выбирать по разуму, способен на разумные, полезные решения. Если происходит подчинение неправовому закону, пропадает способность выбора между разумным и неразумным, человек не выбирает, а принуждается делать то, что ему предписывают. Там, где происходит подчинение неправовым законам, свобода исчезает. В данном случае качество выполнения сотрудниками органов внутренних дел поставленных перед ними целей и задач по обеспечению законности, общественного порядка и общественной безопасности напрямую зависит от правового качества закона. Закон, наполненный правовым содержанием, отражающий правовые установки и учитывающий ментальные особенности общества становится естественным (принимаемым, не навязанным) регулятором, а значит, его исполнение не требует дополнительного принуждения со стороны правоохранительной системы.

С идеей правового закона связывается мысль о практическом воплощении правового равенства как равной меры справедливости для свободных субъектов права. «Правовая мера всеобща лишь в тех пределах и постольку, пока и поскольку она остается единой»[2], но единство правовой меры может быть обеспечено только в рамках правового закона. Он позволяет преодолеть хаос, отграничить фактические различия от правовых, проявляющихся в неравенстве содержания и объема приобретенных прав.

Справедливость в контексте правового закона является оценочной характеристикой. Если за содержательную сторону закона несут ответственность правотворческие органы, то применение закона является одним из направлений деятельности сотрудников органов внутренних дел. При этом сквозь призму правового закона справедливость – это именно содержательный, а не формальный критерий оценки, поскольку служит оценкой любого действия или явления с точки зрения его соответствия не форме, а правовому содержанию.

С одной стороны, деятельность сотрудников правоохранительных органов влияет на восприятие закона, как справедливую, равную меру свободы для всех и каждого, с другой – именно содержание в законе перечисленных принципов становится условием его эффективного применения. В первом случае речь идет об оценке качества работы сотрудников правоохранительных органов: авторитете, профессионализме, уровне доверия граждан и уверенности в правости их (сотрудников ОВД) деятельности. В

указанном контексте важную роль играет уровень правового сознания и правовой культуры представителей органов внутренних дел. Не останавливаясь на этом вопросе детально (ибо тематика довольно обширна и выступает объектом исследования ни одного научного труда[3]) следует отметить, что уровень правосознания и правовой культуры сотрудников правоохранительных органов зависит, во-первых, от уровня правосознания всего общества, во-вторых, от специфики профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Еще менее десяти лет назад, согласно данным МВД России, среднестатистический сотрудник ОВД не имел высшего юридического образования[4], после проведения первого этапа реформы МВД России в 2010 г., ситуация начала выравниваться.

Также зачастую деформация правосознания сотрудников ОВД, перерождение в преступное правосознание, влекут снижение авторитета сотрудников полиции. К сожалению, преступность сотрудников ОВД до сих пор находится на достаточно высоком уровне. Первое место занимают преступления, связанные с осуществлением служебных обязанностей. Так, согласно отчету начальника Главного управления собственной безопасности МВД России, за 2012 г. было привлечено к уголовной ответственности 1518 сотрудников ОВД, совершивших коррупционные преступления[5], что составляет более 35 % от совокупности всех лиц (4412), привлеченных к уголовной ответственности по гл. 30 УК РФ 303 из них, или 17 % от совокупности всех лиц (1820)[6], были уличены в получении взятки (ст. 290 УК РФ). Отчеты департамента собственной безопасности при МВД России за 2013 г. также говорят о высоком уровне преступности в ОВД: в 45 регионах страны индекс коррумпированности сотрудников на 1000 человек составляет 1,34, что превышает среднероссийские показатели за предыдущие годы; в особенности это касается преступлений, совершаемых против правосудия[7].

Как следствие, исчезает уверенность в правости их деятельности, выхолащивается содержание идей свободы, справедливости, равенства. Применение закона такими сотрудниками лишает авторитета и содержательного правового наполнения и сам закон. Если же говорить о содержательной стороне правового закона, то только правовой закон справедлив, воплощает и выражает общезначимую правильность. Это в своем рационализированном

виде означает всеобщую правомерность, то есть существо и начало права, смысл правового принципа всеобщего равенства и свободы. Применение справедливого по содержанию закона воспринимается естественно.

© Петровская А. В., 2018

---

[1] *Нерсесянц В. С.* Право как необходимая форма равенства, свободы и справедливости // Социологические исследования. 2001. № 10. С. 4; *Мкртычев С. Б.* Философско-правовой анализ гуманизма в современном российском правопонимании: Автореф. дис. ... канд. филос. наук. Ростов-н/Д., 2007. С. 14.

[2] *Смирнова Н. А.* Свобода личности и правовое государство (из истории правовой мысли): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 93.

[3] См., например: *Гирько А. А.* Формирование правового сознания и правовой культуры сотрудников правоохранительных органов // Социально-политические и культурно-исторические проблемы современности. Ставрополь, 2006. С. 47–49; *Стругуненко Ю. В.* Профессиональная деформация личности сотрудника полиции как угроза правовому порядку в российском обществе: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2010.

[4] *Гирько А. А.* Влияние российского менталитета на правовое сознание граждан в современных условиях: Автореф. дис. … канд. философ. наук. Ставрополь, 2006.

[5] Судебный Департамент при Верховном Суде Российской Федерации: официальный сайт: данные судебной статистики за 2012 г. – http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=1775. (дата обращения: 11.09.2013).

[6] *Фалалеев М.* Проверка на лживость: в этом году собственная безопасность выявила 1518 сотрудников органов внутренних дел, совершивших коррупционные преступления // Российская газета. – http://www.rg.ru/2012/12/21/politsiya.html (дата обращения: 24.12.2012).

[7] Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. – http:/mvd.ru/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/Glavnoe_upravlenie_sobstvennoj_bezopasno/Publikacii_i_vistuplenija/ite m/1497457/ (дата обращения: 10.01.2014).

Е. Н. Тонков*

ТОЛКОВАНИЕ ЗАКОНА В ПОЛИЦЕЙСКОМ ПРАВОПОРЯДКЕ

Основой стабильности любого государства является компетентное и непредвзятое толкование законодательства, осуществляемое субъектами полицейской власти. Исследование юридических фактов, выявление сущности правоотношений, оценка доказательств, квалификация деяния основываются на интерпретации материальных и процессуальных норм. Процесс толкование закона следует классифицировать по стадиям толкования, формам толкования, субъектам толкования и объему толкования. В **парадигме толкования нормативных актов** значительное место занимают способы толкования и подходы к толкованию.

1. ***Стадии толкования*** подразделяются на *уяснение, разъяснение и применение*[1]. *Толкование-уяснение* представляет собой интеллектуальную деятельность, направленную на индивидуальное познание смысла и содержания текста или сведений о тексте. Уяснение как цель толкования предполагает процесс ознакомления с правовым предписанием, его оценку, выявление соотношения с практикуемой субъектом индивидуальной нормативной системой. Уяснение не влечет за собой с обязательностью дальнейшее разъяснение или применение, уяснение – самодостаточный процесс, на котором может закончиться интерпретационная деятельность познающего субъекта.

На стадии *толкования-разъяснения* происходит раскрытие смысла и содержания нормативного предписания иным лицам. Разъяснение предполагает предшествующую интеллектуальную деятельность по уяснению нормы, в том числе осведомленность о ее содержании и собственное понимание смысла. Адекватность уяснения нормы толкователем, способность ее компетентного разъяснения зависят от интеллектуальных и профессиональных качеств интерпретатора.

Толкование-применение, осуществляемое в постановлениях и иных процессуальных актах, имеет особое качество и правовые последствия как для процессуальных сторон, так и для общества. Публичный интерес заключается в общедоступной ясности нравственных

* *Тонков Евгений Никандрович* – преподаватель Института правовых исследований, адвокатуры и медиации (Санкт-Петербург); адвокат, кандидат юридических наук.

мотивов и юридико-технических обоснований, составивших основу усмотрения правоприменителя при создании акта толкования-применения.

2. По ***форме выражения*** толкование подразделяется на *когнитивное, устное и письменное. Когнитивное толкование* (от лат. *cognitio* – познание) связано с интеллектуальным процессом познания правовых закономерностей, изложенных в тексте закона или в сообщениях об этом законе. Когнитивная функция языка зависит, в том числе, от грамматической структуры текста. В процессе когнитивного толкования уяснение нормы не объективируется в письменных актах, а результатом будет ментальный образ законопослушного или противоправного поведения.

Устная форма толкования выражается в произнесенных вслух разъяснениях норм закона. В устной форме должностными лицами могут даваться юридические советы и рекомендации. Особенностью устного разъяснения является недостаточная формализация и невозможность предметно ссылаться на него.

Письменные акты толкования излагаются в текстуальной форме на бумажных и электронных носителях, составляют значительную часть всех интерпретационных актов. Особенностью письменной формы толкования является его фиксированность, а, следовательно, возможность (в ряде случаев – обязанность) использовать текст во взаимоотношениях с иными лицами, ссылаться на него.

3. ***По субъектам*** (юридической силе) толкование закона подразделяется на *официальное* и *неофициальное*. *Официальное* толкование осуществляется уполномоченными государственными органами и должностными лицами. Особенностью официального толкования является обязательность данного вида толкования для правоприменителей. Официальное толкование, в свою очередь, подразделяется на *нормативное* и *казуальное*.

Нормативное толкование дается специально уполномоченными органами государства, распространяется на большой круг лиц и является обязательным для правоприменителей. Нормативное толкование, в свою очередь, подразделяется на *аутентическое и делегированное*.

Аутентическое толкование осуществляется властным органом, установившим нормативное предписание. *Делегированное* толкование производится государственными органами и должностными лицами, не являющимися авторами нормы, но наделенными полномочиями для ее толкования.

Казуальное толкование – разновидность официального толкования законодательства, осуществляемое правоприменительными органами в конкретных случаях. Не следует отождествлять казуальное толкование с судебным: несмотря на большое значение актов толкования, выносимых судами разных уровней, казуальным толкованием будет являться также толкование, осуществляемое в сфере исполнительной деятельности, например, участковым уполномоченным, инспектором ДПС, дознавателем, следователем.

Неофициальное толкование – разъяснение смысла и содержания норм права, не имеющее обязательного значения, не защищаемое принудительными мерами со стороны органов публичной власти. Субъектами неофициального толкования являются все физические и юридические лица. Обоснованным можно считать разделение неофициального толкования на *доктринальное* (*профессиональное*) и *обыденное* (*текущее*). Под *доктринальным* толкованием принято понимать разъяснение норм закона, осуществляемое юристами, обладающими системой правовых взглядов на предмет толкования и юридическую практику. *Обыденное* толкование – разновидность неофициального толкования, представляющее собой разъяснение нормативных предписаний, даваемое в повседневной жизни и практике лицами, не имеющими специального юридического образования и не обладающими навыками правовой аргументации.

4. По ***объему толкования*** (соотношению результатов с замыслом законодателя) выделяют *буквальное*, *расширительное* и *ограничительное*. *Буквальным* толкованием называют такую интерпретацию текста законодательного акта, которая соответствует воле суверена. *Ограничительным* является толкование, которым норме придается более узкий смысл, нежели указанный в тексте. *Расширительным* будет такое толкование, которое расширяет значение слов и словосочетаний, использованных в нормативном акте.

5. Среди ***способов толкования*** закона следует выделить *грамматический, систематический, телеологический и прецедентный*.

Грамматический (филологический, лексический, языковой, лингвистический, буквальный) способ толкования основан на логике языка, закономерностях мышления, культурно-исторических контекстах. При грамматическом толковании анализируются структуры предложений, содержащие нормативные предписания, оценивается употребление различных форм существительных, глаголов, причастий, знаков препинания, соединительных и разделительных союзов и т. п.

Систематический (контекстуальный) способ толкования основан на сопоставлении нормы с другими законодательными установлениями и определении места интерпретируемого акта в законодательстве государства. Смысл и содержание нормы раскрывается с учетом занимаемого ею места в структуре законодательства и права. Этот способ толкования способствует восприятию законодательства как целостной и беспробельной системы, каждый элемент которой имеет как самостоятельное, так и системное значение.

Телеологический (целевой) способ толкования направлен на выяснение целей принятия нормативного акта. Целеполагание может быть прямо указано в преамбуле, в статьях нормативного акта, либо установлено историческими и логическими приемами толкования. Выяснение цели закона способствует не только уточнению смысла и содержания текста, но и его более справедливому, обоснованному применению к конкретными правоотношениям. Телеологический способ интерпретации может восполнить результаты других способов, проникнуть в социальную природу нормативного акта.

Прецедентный способ толкования основан на использовании официальных интерпретационных актов, содержащих так называемый *прецедент толкования*. Следует отличать прецедент толкования от прецедента в строгом значении термина. Прецедент толкования – акт толкования норм закона, имеющий обязательную либо рекомендательную силу для правоприменителей.

6. Среди ***подходов к толкованию*** права следует различать *иерархический, коррупционный, экстралегальный и психоэмоциональный*[2].

В *иерархическом подходе* правоприменитель при оценке доказательств и принятии решения руководствуется указаниями своего руководства. Если совет, полученный от руководящего должностного лица, будет реализован, это гарантирует интерпретатору стабильность его служебного положения.

Психоэмоциональный подход основан на представлении о самостоятельной роли нормативной системы личности интерпретатора, влиянии его психических и эмоциональных пристрастий на принятие решений.

Для адекватного понимания *коррупционного подхода* следует понимать, что коррупция – это не только принятие решений за деньги вопреки тексту закона, коррупция, в первую очередь, подразумевает моральное и профессиональное растление, иногда обозначаемое как

правовой нигилизм. Современный коррупционный подход сродни лоббированию (прямому или косвенному) и не всегда сопровождается передачей денежных знаков. Удовлетворение интереса правоприменителя может быть осуществлено в иных, нежели передача денег, формах.

Экстралегальный подход связан с использованием различных формально незаконных, но активно практикуемых в повседневной профессиональной деятельности юридико-технических приемов. Нередко это связано с фальсификацией доказательств и результатов оперативно-розыскной деятельности. Это могут быть технические и смысловые подделки, «несуществующие» понятые, искажение дат, подмена процессуальных документов и т. п.

Предложенная структура парадигмы толкования закона позволяет упорядочить знания и навыки, применяемые полицейскими в повседневной профессиональной деятельности. Правоприменение без толкования действующих норм невозможно. Исследование юридических фактов, выявление значимых правоотношений, оценка доказательств, избрание меры пресечения и квалификация деяния основываются на интерпретации материальных и процессуальных норм, на толковании всех применимых к рассматриваемому казусу источников права.

© Тонков Е. Н., 2018

[1] *Тонков Е. Н.* Классификации и способы толкования закона в России // Толкование закона в Англии. СПб., 2018. С. 250–273.

[2] *Тонков Е. Н.* Российский правовой реализм // Постклассическая онтология права / Под ред. И. Л. Честнова. СПб., 2016. С. 497–508.

М. А. Капустина*

СОЦИОЮРИДИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ФЕНОМЕНА «ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ»

Правовое регулирование имеет своей целью обеспечение прав и законных интересов субъектов права, правового порядка отношений между ними в условиях изменяющегося социокультурного контекста. Понятие «правоприменение» и его место в правовом регулировании остаются дискуссионными в современной юриспруденции. Социоюридическое содержание феномена «правоприменение» нуждается в актуализации и осмыслении.

Рассматривая правоприменительную деятельность особой формой реализации юридических предписаний, функцию правоприменения в системе юридического инструментария следует определить как субсидиарную – обеспечение *правозаконности* (В. С. Нерсесянц) в реализации всеми субъектами своих прав и обязанностей, а также профессиональных, служебных, должностных, государственно-властных полномочий, в том числе, в процессе реализации законотворческих полномочий. Охрана и защита правопорядка – правоохранительная деятельность – важная, но не единственная составляющая правоприменения.

Исследование правоприменения как социоюридического феномена позволяет проанализировать проблемы интегрированности происходящих в правовой системе общества процессов правообразования, правоустановления, правоохраны, правообеспечения, раскрывает проблематизацию вопросов сферы и субъектов правоприменения в современных условиях, актуализирует роль правоприменителя в правовом регулировании, обеспечении принципа правовой определенности регулирования общественных отношений, в частности, посредством восполнения, в процессе применения юридических правил, пробелов в законодательстве. При этом сегодня эффективность правоприменительной деятельности в ряде случаев снижается, как это не покажется странным на первый взгляд, в связи с увеличением объема законодательных предписаний, которые конкретизируют и детализируют всё больше и больше юридические требования и критерии пра-

* *Капустина Мария Александровна* – доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

вомерного поведения.

Конкретизация нормативных предписаний, направленная на обеспечение ясности и однозначности юридических норм, приводит зачастую к неопределенности правового регулирования в условиях изменившейся социокультурной ситуации. Причина коренится в том, что в процессе конкретизации юридических предписаний оказывается затруднительно предусмотреть, спрогнозировать все возможные жизненные обстоятельства. Нормативные предписания становятся всё менее абстрактными, возвращаясь, можно сказать, в историю становления юридической техники, и правоприменитель должен в процессе своей деятельности правильно установить специфические, а в ряде случаев, практически индивидуализированные признаки адресатов законодательных норм, определить являлось ли их поведение правомерным на основе сопоставления с детально урегулированными в законе моделями реализации прав и обязанностей. В результате, перед правоприменителем возникает проблема формально-определенного разграничения урегулированных до мелочей схожих вариантов поведения. Правовая неопределенность может иметь место и в ситуации излишней конкретизации юридических предписаний, если какая-то деталь, свойство, признак субъекта, основание возникновения субъективного права и т. п. оказались законодательно неустановленными в силу того, что были не известны законодателю, хотя и нуждаются в юридической квалификации, с точки зрения правоприменителя. Правоприменению может препятствовать допущенное в процессе систематизации законодательства нарушение правил правоустановительной техники.

Применение в случае пробела в законе юридических предписаний по аналогии связано с необходимостью установления субъективных прав и юридических обязанностей на основе схожих норм закона или общих принципов права. В строгом смысле слова, правоприменение на основе аналогии права, с точки зрения логики, решением по аналогии не является. Речь идет не о применении сходного закона, аналогичной нормы, а о решении юридического дела на основании принципов государственно-правового регулирования, сформулированных в действующем законодательстве по данному вопросу. Специфика правоприменения на основе аналогии права заключается в том, что правовые принципы воздействуют, оказывают влияние на правоприменение, но непосредственно не регулируют (не нормируют) поведение, деятельность субъектов. Правоприменительное реше-

ние на основе аналогии права – это не просто усмотрение правоприменителя в части выбора юридической нормы, регулирующей сходные отношения, а решение юридического дела в соответствии с правилом, сформулированным самим правоприменителем на основе принципов правового регулирования.

Наличие властных установлений само по себе не способно обеспечить правовую определенность регулирования общественных отношений. Феномен «правоприменение» требует переосмысления в связи с современными процессами, характеризующими правоустановительную и правоприменительную деятельность в условиях мультикультурализма, глобализации и одновременно регионализации мира, с одной стороны, и «технотизации» социальных отношений, формирования техногенной сферы жизнедеятельности общества, с другой. Обеспечить адекватное современным условиям социоюридическое содержание правоприменения возможно на основе социологических исследований, опросов общественного мнения, мониторинга правоприменительной практики в отдельных сферах жизнедеятельности общества. В национальной правовой системе правоприменение не совпадает полностью с деятельностью государственных органов и должностных лиц. Учитывая современные процессы самоорганизации общественных отношений, экономическую активность индивидов, следует акцентировать внимание на правоприменении, осуществляемом наделенными властными (но не государственными) полномочиями органами и должностными лицами негосударственных организаций коммерческого и некоммерческого типа.

Исследование правоприменения как социо-юридического феномена позволяет учесть свойства константности и, одновременно, непрерывного изменения правоустановлений. Нормы права, даже установленные в законодательстве, являются «живыми» правилами в том смысле, что применяются к индивидуализированным ситуациям в условиях изменяющегося социокультурного контекста. Правоприменитель принимает решение по конкретному делу и таким образом осуществляет персонифицированное правоустановление, потому что применяет абстрактную норму закона к отношениям между персонифицированными субъектами в конкретно определенных обстоятельствах. В изменившемся социокультурном контексте правоприменительное решение также претерпит изменения соответственно динамике развивающихся общественных отношений, отражающейся в юридико-нормативной взаимосвязи субъектов права. В этом смысле пра-

вопримененительное решение, установленная им взаимосвязь между правами и обязанностями субъектов должна быть адекватна изменившимся социокультурным условиям. Законодательные нормы посредством правоприменения получают свое официальное выражение в персонифицированной юридической практике в ходе решения конкретных споров.

В свое время американские реалисты настаивали на том, что правовая система не является константной, а правовое регулирование не представляет собой механизма, состоящего из определенных стадий реализации общеобязательных установлений. По их мнению, правовая система создается судьями, которые принимают решения по конкретным делам, не будучи связанными ни законодательными установлениями, ни предшествующими решениями. Принципы естественного права должны служить основанием для критической оценки норм права с точки зрения справедливости осуществляемого на их основе правового регулирования. Но, по мнению, в частности, Дж. Фрэнка, естественное право не может обеспечить предсказуемости и единообразия «процесса установления фактов в судах первой инстанции по большинству дел»[1], а значит не может обеспечить и определенности правового регулирования в процессе вынесения судьями решений по конкретным делам.

С точки зрения американских правовых реалистов, нормы законодательства существуют в сфере должного. «Реальное» же право обнаруживается в сфере фактических отношений, то есть в сфере сущего. Поэтому право создается судьями и должностными лицами административных органов всякий раз, когда эти официальные лица принимают решения по конкретным спорам. Правоприменители создают право как систему принятых по конкретным делам решений, пересматривая которые принимаются решения по новым спорам. Принятые решения не образуют системы общих правил, правоприменителям необходимо каждый раз в условиях динамично меняющегося социокультурного контекста устанавливать соответствие рассматриваемых персонифицированных отношений законодательным нормам и принятым ранее правоприменительным решениям. Правоприменительные решения, с точки зрения их социоюридического содержания, изменчивы на столько, на сколько изменчивы социальные отношения.

Представляется, что исследование правоприменения как социоюридического феномена будет не полным без обсуждения правовой политики. Обеспечение адекватности правоприменения социальным

ожиданиям и, одновременно, соблюдение требования законности в процессе применения юридических возможно на основе правовой политики. Особое внимание, безусловно, должно быть уделено правовой политике правоохранительной деятельности, полицейской деятельности в сфере установления и реализации административной и уголовной ответственности. Правовая политика сегодня в России определяется, прежде всего, в качестве государственной политики, направленной на эффективное решение самых разных социальных задач посредством специально-юридических средств. Вопросы правовой политики привлечения к юридической ответственности в определенной сфере общественных отношений, принципы юридической ответственности должны рассматриваться не только с точки зрения действующего законодательства, но и с позиции социо-юридического содержания правоохранительной деятельности.

© Капустина М. А., 2018

[1] *Фрэнк Дж.* Право и современное сознание // Антология мировой правовой мысли. Т. 3. С. 686.

В. В. Балахонский*

ФЕНОМЕН «ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ»: ФИЛОСОФСКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Специфика философско-правового анализа юридических феноменов, в отличие от аналогичного подхода, осуществляемого с позиции теории права, состоит в тенденции осмысления правовых явлений в системе внешнего, по отношению к праву, обоснованию. В качестве подобного обоснования наиболее часто выступают многообразные социокультурные, идеологические, политические, мировоззренческие и т. п. феномены. Внешнее по отношению к юридической сфере обоснование права наиболее часто осуществляется с позиции духовно-нравственных ценностей (в первую очередь, – справедливости).

Реализация правоохранительной функции выступает атрибутом государства, в значительной степени, обеспечивающим легитимацию осуществляемого государством принуждения[1]. Механизм легитимации государственного принуждения основывается на диалектическом единстве государства и права: государство формирует правовую сферу жизнедеятельности общества, право выступает контролирующей инстанцией по отношению к государственной деятельности.

Общий смысл, вкладываемый в понятие «принуждение» сводится к действиям, направленным на то, чтобы путём ограничения свободы социального субъекта заставить его делать нечто против своей воли[2]. Подобное действие немыслимо без применения силы, что порождает серьёзную философско-правовую проблему, состоящую в том, что право, в данном случае, выступает средством ограничения человеческой свободы.

Как соотносятся понятия «принуждение» и «насилие», и на основании чего возможна их дифференциация?

По своему объёму понятие «принуждение» является более широким, по сравнению с понятием «насилие». Насилие всегда предполагает применение силовых действий как основы механизма своей реализации. Принуждение может осуществляться и на основе иных

* *Балахонский Виталий Витальевич* – профессор кафедры философии и социологии Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор философских наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

способов, например, рациональной аргументацией, формированием определённой системы отношений (правовых, дисциплинарных, должностных и т. д.), продуцирующих желаемое поведение субъекта. Насилие, в этом плане, выступает в качестве крайней формы принуждения.

Но данные понятия различаются не только объемом их содержания. Принуждение, осуществляемое государством, базируется на соответствующих правовых основаниях и должно осуществляться только теми субъектами, которые получили санкцию государства и могут осуществлять принуждение для обеспечения должного общественного порядка. Но сама по себе апелляция к государству для полной легитимации принуждения недостаточна, поскольку само государство может быть неправовым[3].

Философско-правовая легитимация государственного принуждения возможна только через обращение к социальным феноменам, продуцирующим его значимость и необходимость. Важнейшими из этих феноменов являются преступность, терроризм и социальный эгоизм, приобретающий деструктивные, антиобщественные формы[4].

Заблуждением, далёким от жизни, является представление о том, что строгое и детализированное нормирование многообразных социальных отношений служит надёжной гарантией правопорядка. Само по себе подобное нормирование выступает необходимым, но не достаточным его основанием. Статус достаточности достижим лишь при условии всеобщего выполнения этих норм, что возможно на основе правового принуждения.

Государственное принуждение не представляет собой автономно существующий институт, а выступает значимым элементом системы социального контроля, реализующего процесс саморегуляции общества, направленного на упорядочение взаимодействия элементов социума при помощи нормативного регулирования. Основная цель социального контроля – воспроизводство существующего типа социальных структур и общественных отношений. Социальный контроль способствует определенной организации общественной жизни, гарантирует адекватное поведение членов общества и обеспечивает обратную связь в управлении социальными процессами и системами.

Важнейшей функцией социального контроля является противодействие ситуациям, в которых принуждение превращается в произвольное насилие над личностью и, тем самым, перерождается в социальное зло, с которым оно призвано бороться. ***Эффективность*** вы-

полнения этой функции непосредственно связана ***с выполнением ряда условий.***

1. Государственное принуждение должно быть легитимным, то есть правовым.

2. Государственное принуждение должно быть целесообразным, ориентированным на достижение четко сформулированных и осознанных социальных целей.

3. Сила воздействия и механизмы принуждения должны быть соразмерными социальной опасности объектов, на которые оно направлено.

4. Принуждение должно быть своевременным и неотвратимым (выборочный, нерегулярный характер правового принуждения таит в себе социальную опасность злоупотребления властью и формирования в обществе атмосферы неуважения к действующему праву).

Фундаментальная дифференциация видов государственного принуждения строится на следующих основаниях:

– *масштабе и направленности характерных для него социальных действий*. По этому основанию государственное принуждение может быть дифференцировано на внешнее и внутреннее. Внешнее государственное принуждение реализуется в системе межгосударственных отношений и представляет собой систему действий одного государства, направленную на то, чтобы заставить другое государство проводить желаемую политику. Внутреннее государственное принуждение ориентировано на обеспечение существующего правопорядка в обществе;

– *качественной специфике методов осуществления государственного принуждения*, позволяющей выделять в нём физическое и морально-психологическое принуждение. Первое из них связано с непосредственным воздействием на объект принуждения, осуществляемое силовыми методами, примером этого выступает процесс и результат санкций, предусмотренных статьями уголовного кодекса, связанными с ограничением свободы путем заключения под стражу. Второй вид принуждения ориентирован на воздействие на духовные основы субъектов социальных отношений. Его механизм реализуется путём апелляции к силе общественного мнения, совести индивидов, и направлен на недопущение совершения определённых действий, либо на стимулирование социального поведения, соответствующего действующим правовым нормам.

Важной задачей философско-правового анализа изучаемого

предмета является уточнение используемого понятийного аппарата, в связи с чем, представляется методологически важным обозначить нашу позицию по поводу широко применяемого в юридической литературе термина «социоюридический феномен», используемого и для обозначения государственного принуждения.

Несмотря на широту использования и достаточную общепринятость, этот термин содержит в себе внутреннюю логическую противоречивость, состоящую в том, что он объединяет два однородных понятия – «социо» (социум, общество) и «юридический» (фиксирующий определённую сферу общественных отношений, то есть часть общества[5]. В результате этого возникает эффект информативной избыточности понятия.

Подобная избыточность была бы оправдана в случае возможности распространения юридической сферы за пределы общества, в область природных явлений и процессов. Но подобное невозможно. Понятие «природоюридический феномен» лишено реальных оснований, а, следовательно, и смысла.

Возможно, понятие «социоюридический феномен» содержит в себе отсылку к позициям определённой школы в теории права, связанной с социологическим подходом к изучению права, что является вполне корректным и познавательно конструктивным, но в такой интерпретации более правильным представляется понятие «социолого-юридический феномен». Во всяком случае, данный вопрос требует своего теоретического осмысления и, заявленная в статье позиция способна послужить основой плодотворной научной дискуссии.

© Балахонский В. В., 2018

---

[1] *Балахонский В. В., Конкина П. А., Тимонина Т. А.* Правовое принуждение: проблема теоретического осмысления и образовательных репрезентаций // Ритмы бытия: праздник и повседневность в социокультурном измерении: Сборник научных трудов. СПб., 2017. С. 494–497.

[2] *Чукин С. Г., Сальников В. П., Балахонский В. В.* Философия права. М., 2002. С. 193.

[3] *Балахонский В. В., Бахтин М. В., Стрельченко В. И.* Модели и философско-методологические репрезентации истории. М., 2017. С. 85.

[4] *Балахонский В. В.* Соотношение понятий «право» и «преступление» в философско-правовом дискурсе // Юристъ-Правоведъ. 2011. № 5(48). С. 5–7.

[5] *Балахонский В. В.* Методологическая субстанциальность метаобъяснения истории // Антология современной русской философии. Т. 2. М., 2018. С. 24.

И. Ю. Карпов*

СОЦИАЛЬНОЕ ПРИНУЖДЕНИЕ КАК СРЕДСТВО ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Принуждение – это насильственное ограничение права человека поступать не так, как он желает поступать по своей свободной воле, а так, как это видит лицо или инстанция, осуществляющие это ограничение[1].

Свобода как самая большая экзистенциальная ценность, как условие и цель человеческого бытия постоянно подвергается различным ограничениям. Противоположностью свободы выступает необходимость, господствующая, прежде всего в природе в виде объективных, не зависящих от воли и сознания человека законов. Поскольку природа является средой обитания человека, то согласование его свободы с природой необходимостью является важной практической задачей. Опыт истории, который в последнее время получает широкое обсуждение на различных научно-представительских мероприятиях[2], показывает, что человек свободен по отношению к естественной среде своего обитания настолько, насколько он познал ее законы и смог их приспособить для своих нужд. Оптимальной моделью взаимоотношений между природой и человеком является «мирное сосуществование», основанное на сознании человеком границ своего влияния на природу. Расширение и углубление знаний о природе, увеличение технической вооруженности человечества снижают его зависимость от природы, но не упраздняют ее вовсе. Она, как один из источников неопределенности, всегда будет внешним ограничителем свободы.

Другой, уже искусственной, средой обитания человека является общество. Будучи объединением индивидов, созданным для определенных целей, оно возможно лишь при том условии, что входящие в него люди взаимно ограничивают свою свободу, принимая правила совместного проживания. С этим связана основная проблема любого общества, состоящая в согласовании индивидуальной свободы с общей необходимостью. Договорная теория государства и права, преобладающая в обществознании, исходит из того, что жизнь людей в самом начале их истории протекала в так называемом естественном со-

* *Карпов Игорь Юрьевич* – адъюнкт Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии России.

стоянии, в котором индивиды были свободны от всяких обязательств, друг перед другом. Это было состояние «войны всех против всех», которое при отсутствии врождённого табу на физическое уничтожение себе подобного могло привести к гибели человеческого рода. Чтобы этого не случилось, люди заключили договор, результатом которого и стало так называемое гражданское (государственное) состояние. Главное условие договора состояло в том, что значительная часть индивидуальной свободы для сохранения свободы по существу была делегирована государству, которое обязывалось обеспечивать безопасность граждан, создавать условия для свободной реализации ими жизненных планов. Но парадокс заключался в том, что государство может выполнять эти две свои главные функции только через использование механизмов принуждения людей к должному поведению. Иными словами, свобода обеспечивается с помощью механизмов государственного принуждения. Это порождает трудности, главная из которых состоит в оправдании необходимости принуждения, доказательстве его неизбежности. Как убедить людей, что существование множества законов, которые выступают в роли внешних ограничителей их свобод, необходимо для их же блага?[3].

Любое принуждение – это вмешательство в естественный ход протекания событий, его изменение в желаемом для того, кто это вмешательство осуществляет, направлений. В случае с человеком принуждение означает действие, направленное на ограничение свободы индивида делать то, что он хочет делать в соответствии со своей свободной волей. Принуждение – насильственное вторжение в содержание, формы и цели человеческой жизни.

В так называемом естественном состоянии люди постоянно находились в ситуации прямого насилия по отношению к себе со стороны более сильных и агрессивных собратьев или ощущали угрозу такого насилия. Принципиальное отличие «гражданского» состояния в этом смысле состоит не в отказе от принуждения как такового, а в установлении контроля над ним: только государство наделяется монопольным правом принуждать своих граждан к должному поведению. Границы государственного принуждения и степень его интенсивности не произвольны, а определены правом. Лишь это делает принуждение легальным, то есть законным. Но одной легальности принуждения недостаточно для его оправдания, поскольку распространенными в истории и современности являются случаи, когда закон, будучи по форме выражением общей воли граждан, в содержа-

тельном отношении, а также по процедуре применения отражает интересы узкой группы лиц. Поэтому право и государство должны быть еще и легитимными, то есть находиться в согласии с принятыми в данном обществе нравственными ценностями, обычаями и традициями народа. Легитимность означает положительное отношение жителей страны к действующей власти и одобрение предпринимаемых ею действий, а также практикуемого ею принуждения.

Для легитимации принуждения используют различные перспективы: социологическую, политическую, историческую, психологическую, правовую. Каждая из них использует для оправдания необходимости принуждения определенный резон: ссылку на важность соблюдения общих правил для сохранения общественной стабильности, интересы власти, опыт истории и другое. Проблема принуждения предполагает рассмотрение ее в связи со свободой человеческой воли, изначальная неопределенность которой вносит напряжение в бытие, создает угрозу для совместного проживания людей. Необходимость принуждения обосновывается в философии ссылкой на злую волю человека как одно из проявлений свободы воли. Иными словами, принуждение необходимо для того, чтобы пресечь или предупредить зло, носителем и источником которого является человек. Поэтому оправдание принуждения означает оправдание борьбы со злом[4].

Эпоха Постмодерна характеризуется неопределенностью, неустойчивостью, отсутствием четких границ между явлениями, событиями, поступками, что затрудняет их идентификацию. В ней удивительным образом сосуществуют две противоположные тенденции. С одной стороны, повышается чувствительность людей к несправедливости, насилию, нарушению их прав и свобод, растет сопротивление граждан различным проявлением зла. Расширяется число стран, реально стоящих правовое государство. Но с другой стороны, множится насилие на микроуровне, носителями которого являются отдельные индивиды и небольшие социальные группы. Большой потенциал зла, ранее представленный тоталитарными государственными системами, распался на блуждающие эпизоды насилия. СМИ изобилуют свидетельствами всплеска немотивированной агрессии в благополучных в экономических отношении странах: недели не проходит без сообщений о фактах насилия в школах и учреждениях США, Германии, Финляндии; взрывов бомб в испанских городах, Багдаде и Коломбо; бесчинства футбольных болельщиков в Голландии и Англии. Шоком для большинства людей мира стало убийство норвежским граждани-

ном Андерсом Брейвиком 77 своих соотечественников, которое он совершил в 2011 г. В России через год подобное преступление в приступе мизантропии совершил офисный служащий Дмитрий Виноградов, застреливший семерых своих коллег. Любой вагон метро может стать Косово в миниатюре. Основанием для погрома, избиения и убийства становится цвет кожи, разрез глаз, симпатии к определенному футбольному клубу или музыкальной группе, более успешный бизнес в овощной лавке в сравнении с бизнесом соседа. Любое отличие сегодня связано с риском для жизни.

Социальные философы, писатели и общественные деятели оценивают нынешнее общественное состояние как невидимую гражданскую войну, постепенно набирающую темпы и выбирающуюся на поверхность социальной жизни. Причин этому много, одна из них заключается в достаточно распространенном мнении, что сделать общество неуязвимым к злу можно исключительно с помощью средств культуры. Перенос центра тяжести в сторону ненасильственной борьбы со злом сопровождается явной или завуалированной дискредитацией государственно-правовых институтов, с которыми ассоциируется нарушение прав и свобод личности, применение несоразмерного принуждения[5].

Несмотря на то, что терроризм стал реальной угрозой стабильности на мировом уровне, часто головорезы свободно дают интервью телеканалам, а телевидение, радио и газеты гордятся репортажами с мест, где убивают людей. При этом журналисты утверждают, что они лишь исполняют свой долг, тогда как, в действительности, они вольно или невольно тиражируют насилие.

Средства культуры действительно играют важную роль в цивилизации человека, но только в исторической перспективе. «Широк человек, надо бы его сузить», – так характеризовал Ф. М. Достоевский[6] человеческую природу, обращая внимание на диалектику в ней демонического и божественного начал. Он может превратиться в величайшего злодея, имя которого становится нарицательным для всех времен и народов, а может явить собой пример ангельской доброты и смирения. Но ждать, сложа руки, пока, в конечном итоге, добро победит зло, – значит подвергнуть человечество опасности возвращения в естественное состояние «борьбы всех против всех». Чтобы такого не случилось, сила должна по-прежнему оставаться в арсенале государства и использовать в качестве средства принуждения. Но сила эта должна находиться в распоряжении права, то есть быть орудием пра-

ва, а не заменять его по существу.

© Карпов И. Ю., 2018

[1] *Чукин С. Г.* Философия: Учебник для высших военно-учебных заведений внутренних войск МВД России. М., 2013. С. 522.

[2] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2(58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3(59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Деми-*

дов А. В., Семенова О. В. Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[3] *Чукин С. Г.* Философия: Учебник для высших военно-учебных заведений внутренних войск МВД России. С 523.

[4] *Лазарев В. В*. Общая теория государства и права: Учебник для вузов. М., 2001. С. 108.

[5] *Чукин С. Г.* Философия: Учебник для высших военно-учебных заведений внутренних войск МВД России. С 540.

[6] *Достоевский Ф. М.* Полное собрание сочинений: В 30 т. Т. 14. Л., 1976, С. 100.

В. В. Ефремова*

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ АСПЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В СОХРАНЕНИИ ПРОИЗВЕДЕНИЙ ИСКУССТВА

Смена социокультурной парадигмы в современной России породила новые проблемы во взаимодействии культуры, права, государства и человека. Происходящее в последние десятилетия расширение культурных прав человека и гражданина и в целом сферы свободы творчества ставят новые задачи их обеспечения и создания соответствующих гарантий, как юридических, так и иных.

Особой заботы заслуживает сохранение не только внешней формы выражения произведения искусства, но и пространства и атмосферы (условий) его аутентичного восприятия людьми. Без этого утрачивается или искажается его художественная или духовная ценность, смысл заложенный создателем или традиция осмысления его человеком, социальной группой или обществом в целом. Эта мысль появляется особенно часто во время посещения достопамятностей и святынь столь значимых для России, как, например, Сергиевская Лавра. Ее уникальность заключается в том, что, будучи в течение уже более шести веков духовным центром России, она является еще и градообразующим культурным явлением русского традиционализма. Хочется надеяться, что и останется. Не абсолютизируя умиления, испытываемого богомольцами прошлого, но глядя на окружающую ее среду, видишь, что там и поныне есть «улицы в мягкой травке, по заборам высокая крапива», окошки с цветочками и занавесочками, «отовсюду видно…колокольню-Троицу», продаются поделочные мастерские игрушки и афонское душистое мыло, толпятся «убогие»[1]. И все это в совокупности позволяет современному лицезреящему охватить взглядом не только высокохудожественный архитектурный ансамбль, но и проникнуться его замыслом, социально-значимой функцией, содержанием, особенностями русского традиционного уклада жизни. Однако, небережное отношение к такого рода объектам, использование окружающего их пространства в целях, не соответствующих за-

* *Ефремова Валерия Владимировна* – старший научный сотрудник сектора гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права Российской академии наук (Москва), кандидат юридических наук.

мыслу и их изначальному назначению, противоречат их охране, и, как показывает практика, правовые средства не могут решить возникающих проблем. Не все связанные с использованием этих объектов отношения подлежат правовому регулированию, несомненно, являющемуся наиболее действенным в вопросе охраны прав, осуществляемой, прежде всего, правоприменительными органами.

Можно было бы подумать, что я, как женщина, руководствуюсь эмоциями (несомненно, релевантными восприятию подобных объектов) и нежными чувствами, однако и один из известнейших дореволюционных русских юристов, Николай Семенович Суворов (1848–1909), также отмечал в своих трудах то, что помимо норм права, морали и правовых обычаев в жизни российского общества (как, впрочем, и римского также) огромную роль исторически играли нравы – то есть те нормы, которые «локализуются, приспособляясь к внешним отношениям места и сословия»[2]. Причем он справедливо подчеркивал их силу воздействия на людей при отсутствии обеспеченности их, в отличие, например, от нормы права, государственным принуждением. В свою очередь, о чистоте содержания нрава как самостоятельного регулятора поведения членов общества сложно говорить ввиду его тесной связи с другими социальными регуляторами и взаимопроникновением их содержаний. Так, например, Н. С. Суворовым было дано такое определение нравов, как «общественных привычек и обыкновений, в которых выражается весь житейский обиход членов общежития, и, следовательно, под нормами нравов разумеются все те правила, которыми регулируется этот обиход»[3]. Им, на наш взгляд, обоснованно было замечено, что важной социальной, юридически значимой функцией нрава становится предупреждение нарушений моральных и юридических норм.

В этом смысле нрав, как общественная привычка или обыкновение, может играть значимую роль при обеспечении социальной и правовой охраны и защиты произведений искусства и условий их аутентичного восприятия, ставших, в частности, культовыми комплексами – культурными материальными и духовными ценностями, национальным достоянием. Так, нравы, «приспособляясь к внешним отношениям места», в отличие от норм права, хотя и не являются общеобязательными правилами поведения и чаще остаются адресными, оставаясь и в современности не обеспеченными государственным принуждением к исполнению их содержания (обязанностей), при этом все же могут выступать в ряде случаев, по мнению Р. Иеринга, в «роли поли-

ции безопасности».[4] Тесная связь нравов, нравственности и права в связи с принуждением была и остается актуальной проблемой широко обсуждаемой в юриспруденции. Одним из выводов этой дискуссии является отнесение права и нравственности к нормативным переживаниям, принадлежащим к явлениям социальной культуры и возникшим ранее других в качестве норм охранительных. Эту связь и надлежит использовать в поиске новых средств юридической и неюридической защиты, что, конечно же, возможно, памятуя и тот факт, что российская полиция исторически возникла как учреждение благочиния.

© Ефремова В. В., 2018

[1] *Шмелев И.* Богомолье. М., 2012. С. 125; 170; и др.
[2] *Суворов Н. С.* Лекции по энциклопедии права. – https://azbyka.ru/otechnik/Nikolaj_Suvorov/lektsii-po-entsiklopedii-prava (дата обращения: 18.01.2018).
[3] Там же.
[4] *Иеринг Р.* Цель в праве. Т. 1 / Под ред.: В. Р. Лицкой; Пер.: Н. Ф. Дерюжинский, Н. В. Муравьев. СПб., 1881. – https://www.twirpx.com/file/759461 (дата обращения:11.01.2018).

А. А. Соколова*

СОЦИОЛОГО-ПРАВОВОЕ ОБОСНОВАНИЕ ФЕНОМЕНОВ ПРЕСТУПЛЕНИЯ И НАКАЗАНИЯ

Современное изучение таких древних феноменов как преступление и наказание требует комплексного научного исследования: аналитического, исторического, сравнительного, психологического, антропологического, и других, особое место среди которых, на мой взгляд, должно отводиться междисциплинарному социолого-правовому исследованию. В юриспруденции междисциплинарный подход проявился в методологии юридической социологии и специализированных ее отраслях, в частности, судебной социологии, социологии уголовного права, семейного права. Выход за пределы исследовательского поля конкретной правовой отрасли, взгляд со стороны иных отраслей правовой науки, вероятно, не столь глубокий и основательный, однако, позволяющий рассмотреть явление в иной плоскости, в иной исследовательской манере, не могут не привнести некие новые акценты в традиционно ориентированную сферу правового знания. Эффективны ли такие интервенции в специфичную область уголовно-правовой науки с позиции социолого-правового знания? Перспективны ли научные изыскания, лежащие в различных плоскостях предметных областей? В этой связи представляет несомненный интерес монография российских авторов Р. А. Ромашова и Е. В. Пеньковского, рассматривающих в философско-правовой манере преступления и наказания не столько как формализованные юридические конструкции, сколько в качестве социально-культурных явлений[1].

Попытаемся рассмотреть базовое для уголовного права понятие «преступление» в социолого-правовом восприятии. В уголовно-правовом законодательстве постсоветских государств это понятие формулируется практически в едином формате. *«Преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания»* (ч. 1 ст. 14 УК РФ)[2]. *«Преступлением признается совершенное виновно общественно опасное деяние (действие или бездействие), характеризующееся признаками, предусмотренными настоящим*

* *Соколова Алла Анатольевна* – профессор-эмеритус Европейского гуманитарного университета (Вильнюс, Литва), кандидат юридических наук, доцент.

Кодексом, и запрещенное им под угрозой наказания» (ч. 1 ст. 11 УК Республики Беларусь)[3]. «*Преступлением является опасное и настоящим Кодексом запрещенное деяние (действие или бездействие), за совершение которого предусмотрено наказание в виде лишения свободы*» (ч. 1 ст. 11 УК Литовской Республики)[4]. Модели этих дефиниций прочно вошли в профессиональное правосознание и правоприменительную практику и используются ею. Однако с позиции социолого-правового ракурса вызывает интерес вопрос *социальной природы* преступления. Каким образом в общественном сознании складывается представление об общественной опасности, вреде каких-либо деяний; в ходе какой интеллектуальной процедуры эти деяния приобретают статус запрещенных, недозволенных; в силу действия каких факторов запрет сменяется дозволением и прежде зафиксированное в качестве уголовно-правового поведение перестает быть таковым? Ответы на эти и многие иные актуальные применительно к реалиям современности вопросы можно обнаружить в трудах выдающихся социологов права XIX–XX вв.[5] В частности, французский социолог *Эмиль Дюркгейм* преступление относил к числу явлений нормальной социологии, считал неизбежным, прискорбным и, тем не менее, составляющим часть всякого здорового общества. Достаточно парадоксален, на первый взгляд, его вывод о том, что «существование преступности само по себе нормально, но лишь тогда, когда оно достигает, а не превосходит определенного для каждого социального типа уровня…»[6]. Преступление, в его представлении, «действие, оскорбляющее известные коллективные чувства, наделенные особой энергией и отчетливостью. Для того, чтобы в данном обществе перестали совершаться действия, признаваемые преступными, нужно было бы, чтобы оскорбляемые ими чувства встречались во всех индивидуальных сознаниях без исключения и с той степенью силы, какая необходима для того, чтобы сдержать противоположные чувства»[7].

Попытаемся ответить на вопрос: действительно ли феномен преступления связан с нарушением коллективной морали? Возможно ли «подкорректировать» индивидуальное сознание и превратить его, в терминах другого выдающегося ученого *И. А. Ильина,* в «нормальное правосознание»[8], как одно из условий, противоборствующих преступному поведению? В процессе исторической эволюции уголовно-правовых институтов

общественное правосознание (коллективное сознание – в терминах Э. Дюркгейма, «нормальное правосознание» – в терминах И. А. Ильина) выступает в качестве индекса правомерности/неправомерности, общественной опасности поведения индивидов. Характер и уровень развития общественного правосознания определяются множеством факторов объективного и субъективного характера, вектор которых, на мой взгляд, задается согласованием, признанием, универсализацией духовных ценностей.

Состояние современного общества, испытывающего связанные с глобальными процессами, новыми технологиями, развитием искусственного интеллекта и другими процессами вызовы, требует «оздоровления» общественного сознания в контексте интегрированной культуры. В современной законодательной социологии суждение выдающегося социолога П. А. Сорокина о том, что своды «официальных» законов – относительно самое точное и достоверное отражение нравственного сознания и этической дифференциации поступков («социальное зеркало»)[9] требует, на мой взгляд, небольшого уточнения. Между реальностью, отраженной в «официальном» законе и реальностью, представленной в психосоциальной ментальности членов общества, всегда существует различие, которое влияет на оценку нормативного содержания закона и определяет мотив для поведения (правомерного/неправомерного). Расхождение с нравственной оценкой, основанной на взаимопризнанных, согласованных ценностях, будет означать необходимость изменить закон. Невосприятие общественным сознанием противоречащего универсальным ценностям законоположения может привести к описанному Э. Дюркгеймом явлению аномии, которое, как правило, ведет к девиантному поведению. Если же нравственно-этическое содержание закона «опережает» общественное морально-правовое сознание, следует возрождать духовность и культуру общества.

Каков итог? Для установления баланса между ценностями, определяемыми государством и обществом, с одной стороны, требуется активно формировать обобщенное выражение социальных ценностей для признания и освоения их общественным сознанием. С другой стороны, получившие общественное признание, согласованные ценности (духовные, социальные, правовые) должны определять правовую политику государства – нормотворческую и правоприменительную, – стать частью профессионального

правосознания. Оценки действующего права и суждения о нем, выявляющиеся в общественном и профессиональном правосознании, могут иметь как совпадения, так и различия. Возрастающий уровень девиантного поведения – своеобразный сигнал для законодателя о необходимости ревизии правовых предписаний, изменения правовой политики.

С позиции социологии права стоит обновить современные положения теории наказания. Если преступление определяется социологами как нарушение коллективной морали, то наказание, по мнению Э. Дюркгейма, – это ее выражение. Основная функция наказания – обеспечить нормальное функционирование общества и должного уровня общественного сознания. Статьи уголовных кодексов России и Беларуси представляют почти сходную картину целей (функций) наказания: восстановление социальной справедливости, исправления осужденного, предупреждение совершения новых преступления (ч. 2 ст. 43 УК РФ, ч. 2, 3 ст. 44 УК Республики Беларусь). Наблюдаемые в постсоветских государствах тенденции гуманизации и либерализации уголовной ответственности, декриминализации уголовных преступлений, влияющие на модернизацию теории наказания, требуют дальнейших социолого-правовых исследований и объединения усилий представителей иных областей гуманитарного знания.

© Соколова А. А., 2018

---

[1] *Ромашов Р. А., Пеньковский Е. В.* Философия права и преступления. СПб., 2015. 344 с.

[2] Уголовный кодекс Российской Федерации. – http://www.zakonrf.info/uk/ (дата обращения: 11.02.2018).

[3] Уголовный кодекс Республики Беларусь. – http://kodeksy-by.com/ugolovnyj_kodeks_rb/11.htm (дата обращения: 11.02.2018).

[4] Уголовный кодекс Литовской Республики. – crimpravo.ru/codecs/litva/2.doc (дата обращения: 11.02.2018).

[5] См. подробно: *Соколова А. А.* Преступление и наказание: современное прочтение социолого-правового наследия // Юридическая наука и практика: альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России / Гл. ред. Р. А. Ромашов. Самара, 2014. С. 225–228.

[6] *Дюркгейм Э.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Пер. с фр., сост., послеслов. и примеч. А. Б. Гофмана. М., 2006. С. 86.

[7] Там же. С. 87.

[8] *Ильин И. А.* О сущности правосознания. М., 1993. С. 22, С. 23.

[9] *Сорокин П.* Социальная и культурная динамика: Исследование изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений / Пер. с англ., коммент. В. В. Сапова. СПб., 2000. С. 495.

К. И. Лавринович*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ: СПЕЦИФИКА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫМ ГОСУДАРСТВОМ

На каждом этапе своего развития государство осуществляет ряд функций[1], выбирая такие направления государственной деятельности, в которых социальная и политико-правовая сущность государства проявляется наиболее отчетливо и полно. Функций у государства множество. Ученые предпринимают попытки изучения и классификации функций по различным критериям: по сфере государственной деятельности (выделяя внутренние и внешние функции), по продолжительности действия (выделяя постоянные и временные функции), по социально-политической значимости (выделяя основные и производные функции), по содержанию государственной деятельности (выделяя политические, экономические, социальные, культурные, экологические и др. функции).

Государственная деятельность в сфере охраны прав и свобод человека, обеспечения общественного порядка и поддержания безопасности – особая функция, получившая в юридической литературе различное именование: как функция охраны правопорядка[2], как функция по охране прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка[3], как правоохранительная функция.

Чаще всего эту функцию государства именуют правоохранительной. Правоохранительная функция государства состоит прежде всего в законодательном закреплении объекта правоохранительной деятельности, в учреждении системы правоохранительных органов, в определении их компетенции и методов деятельности[4]. Понятие «правоохранительная функция» выступает в роли комплексного понятия, отражающего широкий спектр сфер деятельности государства по обеспечению и защите прав, свобод, правопорядка, законности. Отрицание правоохранительной функции как функции государства является следствием теоретических представлений о существовании жесткого разделения функций государства на материальные или основные, направления деятельности государства и формальные, то есть функции определенных групп органов. Специализация деятельности государственных органов при реализации тех или иных функций – это

* *Лавринович Кирилл Игоревич* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

объективное следствие «разделения труда в государственном управлении. Однако есть функции, реализация которых не может быть обеспечена усилиями только одной из ветвей государственной власти или одного органа государственного управления»[5]. К числу таких функций относится правоохранительная.

Реализация правоохранительной функции правового государства предполагает гарантированную охрану прав и свобод личности, поддержание общественного порядка, обоюдное соблюдение законов гражданами и государством[6]. В осуществлении правоохранительной функции правового государства важную роль играют институты гражданского общества.

Специфика реализации правоохранительной функции правовым государством находит отражение в следующем.

1. *Участниками реализации правоохранительной функции правового государства* являются:

– *субъекты, охраняющие право* (правоохранительные органы) (в Российской Федерации к таковым относят органы внутренних дел (полицию), федеральную службу войск национальной гвардии, органы прокуратуры, федеральную службу безопасности, федеральную службу охраны, таможенные органы, следственный комитет и другие органы);

– *субъекты, защищающие право* (в Российской Федерации к таковым относят адвокатуру, правозащитные организации граждан, нотариат);

– *субъекты, участвующие в реализации правоохранительной функции, но право не охраняющие и не защищающие* (в Российской Федерации к таковым относят органы правосудия и исполнения наказания)[7].

2. Правоохранительная функция в правовом государстве *затрагивает все сферы жизни общества и поэтому носит комплексный характер.* Именно поэтому для эффективной реализации правоохранительной функции государству необходимо уделять внимание ее содержательной стороне, которая определяется взаимодействием государства и гражданского общества.

3. Методы осуществления правоохранительной функции в правовом государстве должны носить *преимущественно поощрительный характер,* а методы принуждения должны быть минимизированы, что создаст условия для активизации гражданской инициативы.

4. Уровень развитости правового государства и гражданского

общества определяется уровнем развитости правоохранительной функции, что напрямую зависит от характера задач, которые ставит перед собой государство, в ходе ее реализации. *Первостепенной задачей должно выступать недопущение нарушения прав и законных интересов граждан*, их объединений и организаций, укрепление институтов гражданского общества и механизмов взаимодействия с ними.

5. *Оценку реализации правоохранительной функции государством, наряду с государственным контролем, должна давать и общественность*: граждане, институты гражданского общества должны принимать активное участие в формировании критериев оценки, выработке рекомендаций по повышению эффективности реализации правоохранительной функции[8].

Таким образом, эффективная реализация правоохранительной функции правовым государством невозможна без участия социально активных граждан, объединяющихся в институты гражданского общества.

© Лавринович К. И., 2018

---

[1] *Пожарский Д. В.* Становление теории функций государства в отечественной юридической науке: историографический очерк // Труды Академии управления МВД России. 2011. № 4. С. 7

[2] *Комаров С. А.* Общая теория государства и права. М., 1996. С. 93.

[3] *Малько А. В.* Теория государства и права. М., 2004. С. 78.

[4] *Сапельников А. В., Честнов И. Л.* Теория государства и права. СПб., 2006.

[5] *Зубов И. Н.* Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1999.

[6] *Lavrinovich K. I.* The specifics of the implementation of the law enforcement function of the modern state based on the rule of law (on the example of the Russian Federation) // International Scientific Conference «Archibald Reiss Days» (2017; Beograd): Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 2. Beograd, 2017. S. 261–267; *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Государственные органы и институты гражданского общества: формирование модели партнерских взаимоотношений по реализации правоохранительной функции российского государства // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(36). С. 62–63.

[7] *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008. С. 19; *Нижник Н. С.* Полицейская система – структурно-функциональный элемент правоохранительной системы государства // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции 21 сентября 2012 года. Ч. 1. СПб., 2013. С. 10–22; *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система государства: дифференциация структурно-

функциональных элементов // История государства и права. 2008. № 9. С. 9–11. *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб., 2016. С. 70–72.

[8] *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. С. 91–92; *Nizhnik N. S.* Police and civil society institutions: search for a vector of interaction in the field of combating crime // International Scientific Conference «Archibald Reiss Days» (2017; Beograd): Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 2. Beograd, 2017. S. 241–250.

В. Ю. Панченко*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ И ПРАВОЗАЩИТНАЯ ФУНКЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

В юридической литературе высказывается подход, согласно которому наряду с правоохранительной функцией в деятельности государства выделяется правозащитная функция[1].

Такая позиция представляется оправданной только на уровне рассмотрения государства в целом как всеобщей политической организации общества, которая, как система, фактически или юридически вынуждена поддерживать свои элементы (граждан) в работоспособном состоянии, а в современном стремлении к идеалам правовой государственности закрепляет защиту прав и свобод человека и гражданина в качестве приоритета деятельности.

Однако вряд ли обоснованно приписывать правозащитную функцию государственным органам в силу наличия в их деятельности правоохранительной функции, осуществление которой целиком поглощает функцию правозащитную. Это объясняется следующим.

Как верно отмечает А. С. Автономов, «взаимоотношение правовой защиты и правовой охраны более сложное, чем просто соотношение видового и родового понятий. В противном случае правозащитные институты (то есть такие институты, которые осуществляют правозащитную деятельность) выступали бы лишь в роли правоохранительных органов (то есть органов, занимающихся правоохранительной деятельностью), но на практике, как известно, это не так, и деятельность правозащитных институтов вовсе не представляет собой разновидность функционирования правоохранительных органов». «Правоохранительная деятельность заключается в предотвращении и прекращении нарушения юридических норм, то есть правоохранительная деятельность предполагает меры, нацеленные на действенность объективного права, в том числе и тех норм, в которых устанавливаются права, свободы и обязанности человека. Правоохранительная деятельность обеспечивает осуществление субъективных прав в той мере, в какой она же создает условия для реализации норм объек-

* *Панченко Владислав Юрьевич* – профессор кафедры теории и истории государства и права Сибирского федерального университета (Красноярск), доктор юридических наук.

тивного права, содержащих права, свободы и обязанности человека. Поэтому для правоохранительной деятельности на первом месте стоит объективное право. А для правозащитной деятельности на первом месте стоят субъективные права человека и возникающие на их основе законные интересы. При этом, естественно, для защиты субъективных прав прибегают к нормам объективного права. В зависимости от характера основной деятельности выделяются правоохранительные органы и правозащитные институты. В различных институтах могут наблюдаться элементы как правозащиты, так и правоохраны, причем соотношение их может быть различным: могут существенно преобладать либо правозащитные, либо правоохранительные начала, или же правозащита и правоохрана осуществляются приблизительно в равной степени»[2].

Не случайно понятиям «правозащита» и «правозащитная деятельность» придается и другое смысловое значение, которое обусловлено тем, что фактически в правоохранительной деятельности имеют место «элементы нарушения установленных государством норм самими представителями правоохранительных органов»[3]. Правозащита понимается как деятельность, направленная на выявление и изобличение правонарушений, исходящих от представителей государственной власти – чиновников, это допущенные государством активные меры общественного ненасильственного контроля за надлежащим отправлением государственным аппаратом своих функций[4]. Правозащитная деятельность в таком понимании включает в себя многообразные средства, способы и формы (в том числе неюридического характера) влияния общества на власть, на деятельность конкретных органов публичной власти, их должностных лиц (выборы, обращения граждан, митинги, демонстрации, использования СМИ для формирования общественного мнения и т. д.).

Развивая приведенные выше положения применительно к функциям государственных органов, представляется, что правоохрану и правозащиту с системных позиций следует рассматривать в качестве диалектически взаимодействующих между собой начал функционировании государства, первая из которых направлена на реализацию системных целей государства (в идеале) и ведомственных интересов самого государственного органа, вторая – исходит из частных интересов конкретных лиц.

Взятая как идеальный тип, в чистом виде, правозащита заключается в отстаивании исключительно индивидуальных правовых инте-

ресов и целей конкретного лица, в том числе в ущерб интересам и целям других лиц. Так, недопущение судебной ошибки занимает адвоката лишь в той мере, в какой это соответствует интересам его доверителя. Более того, адвокат не только вправе, но и в ряде случаев обязан (разумеется, не переступая нормы закона) способствовать судебной ошибке, справедливым, с точки зрения адвоката, будет только тот судебный акт, который максимально благоприятен для доверителя[5].

Правоохрана, рассматриваемая в качестве идеального типа, напротив, будет или обезличенной, беспристрастной, независимой от чьих-либо личных правовых интересов и целей, или реализующейся в отношении всех и каждого при наличии предусмотренных нормами права оснований. В идеальном виде правоохранительная деятельность направлена на реализацию целей в праве (поиск, интерпретацию и реализацию целей, закрепленных в норме права), основанных на общих, публичных интересах, правозащитная – на осуществление целей субъектов права, связанных с насущными потребностями и частными интересами людей.

Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Президента Российской Федерации № МД-721.2018.6.

© Панченко В. Ю., 2018

[1] См.: *Анисимов П. В.* Права человека и правозащитное регулирование. Проблемы теории и практики: монография. Волгоград, 2004; *Тонков Е. Е., Беспалова М. А.* Правозащитная функция государства: вопросы теории. Ростов-н/Д, 2012.

[2] *Автономов А. С.* Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. М., 2009. С. 36–39.

[3] *Воробьев А. В., Поляков А. В., Тихонравов Ю. В.* Теория адвокатуры. М., 2002. С. 482.

[4] Там же.

[5] *Андрианов Н. В.* Гражданское общество как среда институционализации адвокатуры. М., 2011. С. 223.

Ю. С. Новикова*

РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

Полиция на всех исторических этапах своего развития всегда являлась и сегодня является одним из центральных звеньев аппарата государства, принимающих наиболее активное участие в осуществлении его правоохранительной функции. При этом, будучи частью государственного механизма, обеспечивающего реализацию государственных интересов и государственной политики, институт полиции является его уникальным звеном, позволяющим, в силу выполняемых правоохранительных функций, в том числе, наиболее полно обеспечивать права и свободы граждан[1].

В современной юридической науке функции государства трактуются как основные, наиболее значимые направления деятельности государства, как внутри страны, так и на международной арене, в которых проявляются его сущность и социальное назначение в жизни современного общества. Среди основных внутренних функций современного государства, наряду с экономической, политической, экологической и социальной, традиционно выделяют функцию охраны и обеспечения правопорядка, прав и свобод человека и гражданина, охрану всех форм собственности, или – иными словами – правоохранительную функцию. Такая трактовка функции государства в современной науке является устоявшейся.

Однако можно встретить точку зрения, согласно которой всякому государству присуща обусловленная его сущностными характеристиками полицейская функция[2]. Такая трактовка функции государства представляется весьма узкой, не отражающей общесоциальную сущность государства и специфику направления его деятельности – защиты прав и свобод граждан, обеспечения законности и правопорядка. Кроме того, она наполняет содержание функции «негативной» окраской, свойственной сущности полицейского государства.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ[3] полиция предназначена для защиты жизни,

* *Новикова Юлия Сергеевна* – доцент кафедры теории и истории государства и права Челябинского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения безопасности. Следовательно, в законе четко прослеживается социальная значимость деятельности полиции, которая способствует проявлению сущности демократического правового государства.

Достаточно часто полицейская деятельность определяется как разновидность государственной деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, связанной с возможным применением государственного принуждения, а также состоящей в предоставлении государственных услуг в соответствии с профилем правоохранительной деятельности[4]. Такое понимание, на наш взгляд, отождествляет полицейскую деятельность с деятельностью правоохранительных органов в целом, размывает ее специфику.

Представляется, что правоохранительная деятельность представляет собой более широкое понятие, чем деятельность полицейская. Она направлена на защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение предупреждения правонарушений и привлечения к юридической ответственности виновных лиц. Полицейская деятельность представляется одним из направлений правоохранительной деятельности, наряду с контрольно-надзорной, судебной и иными видами деятельности специализированных органов государства, а также деятельности негосударственных организаций.

Задача полиции состоит в обеспечении безопасности общества, граждан, охране общественного порядка. Объектом полицейской деятельности выступает противодействие преступности, а практическим результатом выступает состояние защищенности общества от внутренних и внешних угроз, иными словами – общественная безопасность и правопорядок.

В связи с этим, небесспорной представляется точка зрения С. С. Галахова, сформулировавшего понятие «противодействие криминальным угрозам правоохранительной функции государства»[5], поскольку очевидно, что угроза направлена не на правоохранительную функцию государства, а на состояние законности и правопорядок в обществе.

Несомненный научный интерес представляет проблематика субъектного состава механизма реализации правоохранительной функции государства. Среди субъектов данного механизма выделяют:

– правоохранительные органы как специальные субъекты реализации данной функции;

– органы государственной власти, участвующие в реализации правоохранительной функции;

– институты гражданского общества, содействующие реализации данной функции[6].

Вопрос о том, какие органы необходимо считать правоохранительными, и каково их место в аппарате современного государства в научной литературе является не бесспорным. Думается, что таковыми выступают специализированные государственные органы, деятельность которых направлена непосредственно на реализацию правоохранительной функции и которые для этого наделены государственно-властными полномочиями. В связи с этим, целесообразно к правоохранительным органам относить органы правосудия, органы прокуратуры, а также органы защиты конституционных прав граждан и охраны правопорядка. При этом важно заметить, что в контексте разделения властей правоохранительные органы в механизме государства занимают особое место. Органы правосудия осуществляют судебную власть, остальные правоохранительные органы, как правило, относят к органам исполнительной власти, подчеркивая при этом особое место прокурорского контроля и надзора.

Полиция же, представляет собой систему специализированных правоохранительных органов, являющихся составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, призванную защищать жизнь и здоровье человека, его права и свободы, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Таким образом, правоохранительная функция государства – сложное и многоаспектное направление деятельности государства, где особое место принадлежит органам полиции. Она представляет собой одно из основных направлений деятельности государства, связанное с обеспечением законности и правопорядка в обществе, защитой прав, свобод и законных интересов личности от противоправных посягательств, посредствам профилактики правонарушений и применения к правонарушителям мер государственного принуждения.

© Новикова Ю. С., 2018

[1] *Майоров В. И., Севрюгин В. Е.* Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт

зарубежных стран и России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 35. С. 97.

[2] *Червонюк В. И.* Полицейская деятельность современного государства и ее роль в обеспечении стабильности и устойчивости конституционных порядков // Вестник экономической безопасности. 2016. № 3. С. 211.

[3] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[4] *Матвеев С. П.* Понятие полицейской деятельности: теоретико-правовой анализ // Вестник Воронежского государственного университета. Серия «Право». 2015. № 2. С. 105–106.

[5] *Галахов С. С.* Противодействие криминальным угрозам правоохранительной функции государства (теория и практика) // Алтайский юридический вестник. 2015. № 3(11). С. 100–104.

[6] *Максименко О. Э.* Общая характеристика механизма реализации правоохранительной функции правового государства в России. Право и практика. 2014. № 2. С. 48.

Д. В. Ирошников*

ПОЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Национальная безопасность – сложная комплексная категория, состоящая из различных видов и подвидов. С точки зрения системного подхода, необходимо должным образом обеспечивать безопасность каждого вида, чтобы поддерживать баланс и равновесие системы.

Анализ действующих нормативных правовых актов и документов стратегического планирования позволил нам раскрыть систему видов безопасности России следующим образом.

Федеральный закон «О безопасности» содержит следующий не исчерпывающий перечень видов безопасности: безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности[1].

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации к основным ее видам относит: государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность и безопасность личности[2].

При этом разные виды национальной безопасности могут быть по-разному отражены в правовом массиве. Существуют виды безопасности, по которым приняты отдельные федеральные законы, регулирующие вопросы их обеспечения. Это, в частности: пожарная безопасность, безопасность дорожного движения и др. Некоторые виды безопасности имеют только документ стратегического планирования (экономическая безопасность, общественная безопасность и др.), а по некоторым вовсе не существует отдельного законодательного акта или документа стратегического планирования (безопасность личности, государственная безопасность), а их обеспечение регулируется целым комплексом различных нормативных правовых актов.

Полиция по своему предназначению играет важнейшую роль в обеспечении национальной безопасности России и входит в состав сил обеспечения национальной безопасности. Представляется инте-

* *Ирошников Денис Владимирович* – доцент кафедры правового обеспечения национальной безопасности Института права и национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

ресным исследовать роль полиции в обеспечении различных видов национальной безопасности учитывая видовое многообразие последней.

В первую очередь, полиция осуществляет обеспечение общественной безопасности. Об этом прямо указано в назначении полиции (ст. 1 ФЗ «О полиции»[3]).

Концепция общественной безопасности Российской Федерации под общественной безопасностью понимает состояние защищённости человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера[4].

В рамках общественной безопасности полиция играет особую роль в обеспечении транспортной безопасности и безопасности дорожного движения. Главное управление на транспорте МВД России обеспечивает безопасность на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. А главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России выполняет функции полиции по обеспечению безопасности дорожного движения путем предупреждения дорожно-транспортных происшествий, снижения тяжести их последствий.

Рассмотрим вопросы обеспечения полицией *безопасности личности.* Безопасность личности как вид национальной безопасности упоминается в Федеральном законе «О безопасности», в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, при этом определение понятия, а также содержание безопасности личности в действующем российском законодательстве и в документах стратегического планирования не раскрывается.

Правовая доктрина содержит различные подходы к пониманию безопасности личности. Так, например, А. В. Панченко под личной безопасностью предлагает понимать такое состояние личности, когда отсутствует внешняя угроза ее жизни, физической свободе и неприкосновенности, чести и достоинству[5]. Как правило, в содержание понятия безопасности личности исследователи вкладывают защиту ее прав и свобод. В частности, Л. Ф. Скубченко под личной безопасностью понимает институционализированную защиту прав и свобод человека в виде конституционных гарантий их обеспечения, уменьшающих возможную угрозу нарушения[6]. А. А. Телятников на этот счет справедливо отмечает, что объектом безопасности будет являться не

человек, а совокупность его прав и свобод[7].

В этой связи в предназначении полиции (ст. 1 ФЗ «О полиции») прописано, что полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, что напрямую раскрывает роль полиции в обеспечении безопасности личности. К полномочиям полиции по обеспечению безопасности личности можно отнести также розыск лиц, поскольку пропавший человек потенциально подвержен угрозе жизни и здоровью.

В соответствии со ст. 1 ФЗ «О полиции» полиция предназначена для охраны собственности. В этой связи можно говорить об обеспечении имущественной безопасности.

Историческое значение имущества и собственности для человека и общества сложно переоценить. Категория «собственность» имеет правовой характер и отражает юридическую связь собственника (субъекта права собственности) и имущества (объекта).

На сегодняшний день отечественная правовая доктрина выработала ряд определений имущественной безопасности. Наиболее обстоятельно категорию «имущественная безопасность» разработал и фактически ввел в отечественную правовую доктрину В. У. Хатуаев. По мнению исследователя имущественную безопасность можно рассматривать в узком и широком смыслах. В широком смысле автор предлагает понимать ее как состояние защищенности имущества от внутренних и внешних угроз как противоправного, так и природного (стихийные бедствия), техногенного, экологического, космического и иного характера. В узком смысле имущественная безопасность – состояние защищенности имущества от противоправных посягательств правовыми, организационными, инженерно-техническими, предупредительными и иными мерами[8]. С. А. Тудос определил имущественную безопасность как «состояние защищенности имущества, принадлежащего физическим и юридическим лицам от возможного его хищения, уничтожения, утери или порчи»[9], раскрыв в своем определении основные угрозы.

В действующем российском законодательстве имущество нередко относят к объектам национальной безопасности. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации к основным угрозам в сфере государственной и общественной безопасности относит преступные посягательства, направленные против собственности.

Необходимо начать с того, что к задачам Уголовного кодекса

Российской Федерации относится охрана собственности (ст. 2 УК РФ)[10]. Имущество является объектом преступления в целом ряде составов (кража, разбой, грабеж, и др.), а видовым объектом в гл. 21 УК РФ, объединяющий имущественные преступления, является собственность.

Защита собственности является также одной из задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП[11]). В частности, гл. 7 Кодекса посвящена административным правонарушениям в области охраны собственности.

При этом предотвращение имущественных преступлений, а также ведение дел об административных правонарушениях, посягающих на собственность лежит на полиции. Таким образом, полиция сегодня играет ключевую роль в обеспечении имущественной безопасности в рамках осуществления широкого спектра полномочий в данной сфере, не смотря на то, то категория «имущественная безопасность» не имеет легального определения.

Нельзя переоценить роль полиции в обеспечении экономической безопасности. В соответствии со Стратегией экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года под экономической безопасностью понимается состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации[12].

В целях обеспечения экономической безопасности в структуре МВД России функционирует главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции. Большинство составов преступлений в сфере экономики, предусмотренных УК РФ по подследственности в соответствии с УПК РФ отнесены к органам внутренних дел.

В рамках государственной безопасности полиция осуществляет свою деятельность совместно с федеральной службой безопасности, службой внешней разведки, федеральной службы охраны.

Государственную безопасность можно определить как состояние защищенности государства, его конституционного строя, суверенитета, территориальной целостности, а также системы государственных органов от внутренних и внешних угроз. В частности, в рамках обеспечения государственной безопасности в структуре МВД России функционирует главное управление по противодействии экстремизму.

Нельзя не отметить роль полиции в обеспечении информационной безопасности. В соответствии с Доктриной информационной безопасности Российской Федерации информационная безопасность понимается как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальная целостность и устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации, оборона и безопасность государства[13]. Полиция осуществляет меры по обеспечению информационной безопасности, в частности, в рамках деятельности управления «К» МВД России.

Необходимо отметить, что рассмотренные выше виды безопасности являются основными и не составляют исчерпывающий перечень. В частности, на основе анализа Концепции общественной безопасности Российской Федерации, а также УК РФ можно сделать вывод, что полиция обеспечивает также химическую безопасность и иные виды и подвиды национальной безопасности.

Таким образом, полиция сегодня осуществляет обеспечение общественной безопасности, транспортной безопасности, безопасности дорожного движения, безопасности личности, государственной безопасности, информационной безопасности и иных видов национальной безопасности, что определяет ее особый статус среди сил обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

© Ирошников Д. В., 2018

---

[1] Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ (ред. от 5 октября 2015 года) «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 1. Ст. 2; http://www.pravo.gov.ru–06.10.2015.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 Ч. 2. Ст. 212.

[3] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1.

Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[4] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 года № Пр-2685) // Президент Российской Федерации: официальный сайт. – http://www.kremlin.ru/acts/news/19653 (дата обращения: 22.01.2018)

[5] *Панченко А. В.* Личная безопасность человека и гражданина и конституционно-правовой механизм ее обеспечения в Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2010. С. 36.

[6] *Скубченко Л. Ф.* Личная безопасность: институционально-правовой и аксиологический аспекты: Дис … канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 1999. С. 28.

[7] *Телятников А. А.* Безопасность личности в уголовном праве: Дис … канд. юрид. наук. Ставрполь, 2009. С. 21.

[8] *Хатуаев В. У.* Административно-правовая система обеспечения имущественной безопасности: Дис. … докт. юрид. наук. М., 2005. С. 27.

[9] *Тудос С. А.* Административная деятельность вневедомственной охраны МВД России по обеспечению имущественной безопасности и безопасности личности: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2004. С. 29.

[10] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 19 февраля 2018 года) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2018. № 9. Ст. 1292.

[11] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 года) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; 2018. № 7. Ст. 973.

[12] Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

[13] Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 года № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

И. Э. Мартыненко*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК СРЕДСТВО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ (КУЛЬТУРНОЙ) БЕЗОПАСНОСТИ

В XXI в. культурное наследие приобретает все большую политическую силу и значение как надежный гарант сохранения идентичности и самобытности народа, ценнейшее конкурентное преимущество в условиях глобализации. Именно поэтому сохранение культурного наследия – существенный элемент национальной безопасности. В документах стратегического характера государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности (Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683[1]; Концепция национальной безопасности Республики Беларусь, утвержденная Указом Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575[2]; Закон Республики Казахстан «О национальной безопасности Республики Казахстан»[3]), к числу жизненно важных интересов соответствующего государства в социальной сфере относится *сохранение и приумножение культурного наследия*; среди основных угроз национальной безопасности называется *утрата культурного и духовного наследия*.

Итак, обеспечение национальной безопасности включает защиту культурного, духовно-нравственного наследия, исторических традиций и преемственно-цивилизационных норм общественной жизни. Национальная безопасность, в первую очередь, связывается с состоянием защищенности личности, общества и государства от разнообразных угроз и опасностей внутреннего и внешнего характера в различных сферах жизнедеятельности[4].

Национальная безопасность в сфере исторического и культурного наследия (***культурная безопасность***) представляет собой определенную качественную характеристику состояния социально-политической системы, которая характеризуется *отсутствием факта угрозы* историко-культурному наследию, способностью функционировать в опасных условиях, осуществлять деятельность, направлен-

* *Мартыненко Игорь Эдуардович* – заведующий кафедрой гражданского права и процесса Гродненского государственного университета имени Янки Купалы (Беларусь), доктор юридических наук, профессор.

ную на минимизацию, нейтрализацию и эффективную ликвидацию возникающих угроз. Таким образом, угроза национальной безопасности – это потенциальная или реально существующая возможность нанесения ущерба национальным интересам государства (например, утрата исторических ценностей в связи с их контрабандным вывозом из страны или уничтожением).

В теории национальной безопасности признано, что опасность нанесения ущерба национальным интересам не тождественна угрозе. Так, характерными отличиями опасности от угрозы являются степень риска причинения конкретного ущерба национальным (в сфере историко-культурного наследия) интересам (социальная безопасность), направленность воздействия, присутствие в них трех компонент – намерения, возможности, последствия. Угроза – это намерения и возможность нанесения ущерба национальным интересам (утрата национальных культурных ценностей), а опасность – это либо намерения, либо возможность. Последствия – безвозвратная утрата национальных культурных ценностей в результате их уничтожения, вывоза из страны происхождения, умаления художественных достоинств, дискредитация исторического прошлого и достижений культуры[5].

Как показывает судебно-следственная практика, в сфере культурного наследия ***угрозой национальной безопасности*** является преступность. Прежде всего, это контрабанда культурных ценностей (утрата культурных ценностей в результате их безвозвратного вывоза из страны); хищения культурных ценностей из музеев, архивов, библиотек; раскопки памятников археологии, приводящие к уничтожению, повреждению артефактов и участию их в нелегальном обороте; уничтожение объектов военно-исторического наследия в результате нелегальных раскопок воинских захоронений; разрушение материальных недвижимых историко-культурных ценностей (например, памятников архитектуры и градостроительства), в том числе видом их реставрации (обновления); надругательство (вандализм) над объектами культурного наследия (например, искажение смыслового содержания памятника защитникам Отечества и жертвам войн).

Поведем итоги. Потенциальная возможность (опасность) нанесения ущерба национальному историческому и культурному наследию предопределяет необходимость выделения памятников истории и культуры в качестве непосредственного объекта национальной безопасности.

Такой подход приводит к необходимости:

– в упомянутых выше нормативных документах, определяющих стратегию обеспечения национальной безопасности, указания новых угроз в сфере культурного наследия;

– по новому определить задачи, решаемые субъектами правоохранительной деятельности. К компетенции Министерства внутренних дел, органов национальной (государственной) безопасности, министерства по чрезвычайным ситуациям, органов государственного пограничного и таможенного контролей целесообразно отнести также осуществление *защиты культурного наследия и его объектов* – памятников истории и культуры.

Определение именно правоохранительной деятельности как средства оперативного и адекватного реагирования на указанные выше вызовы и угрозы национальной безопасности обусловлен характером такой опасности, одним из источников которой является *преступность* (как мы указывали выше, например, контрабанда и хищения культурных ценностей, уничтожение памятников, вандализм и др.).

Полагаем, что практическая реализация изложенных предложений будет способствовать обеспечению культурной безопасности как составной части национальной безопасности.

© Мартыненко И. Э., 2018

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 212.

[2] Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2010. № 276. 1/12080.

[3] Закон Республики Казахстан от 6 января 2012 г. № 527-IV ЗРК «О национальной безопасности Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 2012. № 19–20. 17 января.

[4] См.: *Голобородько А. Ю.* Государственная культурная политика в системе обеспечения национальной безопасности современной России: Автореф. дис. ... докт. полит. наук. Ростов-н/Д., 2016. С. 4; *Сулименко Е. Г.* Культурная политика как фактор национальной безопасности в условиях глобализации: Дис. ... канд. культурологии. М., 2008. С. 3–6; *Борщ А. А.* Приоритетные направления формирования среды обеспечения национальной безопасности Российской Федерации в условиях глобализации // Пробелы в российском законодательстве. М., 2013. № 6. С. 327–332.

[5] *Зеленков М. Ю.* Теоретико-методологические проблемы теории национальной безопасности Российской Федерации. М., 2013. С. 43, 46, 48.

В. В. Фролов*

НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

К числу наиболее важных показателей, отражающих специфику правоохранительных систем, ее состояние и эффективность ученые относят: численность сотрудников; количество преступлений (зарегистрированных, раскрытых, нераскрытых, по степени тяжести, по характеру деяний); изменение количества преступлений за определенный период времени (сравнительный анализ); объемы финансирования деятельности правоохранительных органов; доля расходов на обеспечение деятельности правоохранительных органов в ВВП; общественное мнение о деятельности правоохранительных структур (уровень доверия граждан)[1].

На мой взгляд, можно особо выделить такой показатель как количество убийств на 100 тыс. человек (ввиду тяжести и общественной опасности данного преступления и его низкой латентности).

У России показатель – 10,19 убийства на 100 тыс. населения, что существенно (примерно в 2–3 раза) выше, чем в любой западноевропейской стране, а для сравнения в Индии аналогичный показатель – 3,46, в КНР – 1,0[2].

Российское государство вынуждено решать проблему сокращения масштабов преступности при одновременных оптимизации штатов полиции, попытках повышения эффективности бюджетных расходов на содержание правоохранительных структур.

И здесь трудно переоценить значимость борьбы с коррупцией.

Руководитель Следственного комитета Российской Федерации А. И. Бастрыкин ставит вопрос о совершенствовании российского законодательства, его гармонизации с зарубежным уголовным правом. В частности, он предлагает для возмещения ущерба, причиненного коррупционными преступлениями, и репатриации из-за рубежа незаконно полученных капиталов, создать эффективный юридический механизм экстерриториального уголовного преследования юридических лиц[3]. Подчеркивается, что для оказания международной правовой помощи по уголовным делам является то, что расследуемое дея-

* *Фролов Владислав Владимирович* - заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургской академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

ние должно быть уголовно наказуемым как в стране – инициаторе международного запроса, так и в стране-исполнителе, и иметь признаки субъекта преступления (принцип двойной криминальности). Причем, если в странах англо-американского права юридическое лицо рассматривается в качестве самостоятельного субъекта преступления, то в России уголовная ответственность юридических лиц отсутствует. Вместо нее была введена административная ответственность. Однако международные конвенции и договоры в сфере правовой помощи не предусматривают сотрудничества по делам об административных правонарушениях. Возникающая правовая коллизия мешает экстерриториальному уголовному преследованию российскими правоохранительными органами компаний, зарегистрированных в иностранных юрисдикциях, и препятствует обращению взыскания на их имущество.

Одновременно нужно повышать уровень доверия общества к полиции и активно бороться с коррупционными процессами.

Можно осмысливать и перенимать опыт разных стран. В США, например, за последние десятилетия были задействованы инновационные ресурсы для повышения эффективности противодействия преступности: во-первых, был сделан акцент на усиление социально ориентированной работы с населением, что помогло интегрировать полицию в местные сообщества, обеспечить взаимодействие в предупреждении правонарушений; во-вторых, одновременно с «мягким» пакетом мер, правительство реформировало законодательство и резко ужесточило карательную политику относительно некоторых особо тяжких преступлений, прежде всего с целью «превентивного эффекта»; в-третьих, в СМИ рекламировалась социальная доктрина, формирующая общественное мнение «нулевой терпимости», - «правонарушение должно быть пресечено, а совершенное преступление - наказано». Согласно статистическим данным, в 2016 г. США занимает как одно из первых мест по самому низкому уровню преступности, так и исключительно первое место по количеству заключенных в тюрьмах - 2,3 млн осужденных (на 320 млн человек населения), из них 129 тыс. человек имеют пожизненные сроки. Для сравнения: в Китае, где население в 4–5 раз больше (1340 млн человек), количество заключенных - 1,4 млн человек[4].

Нужно продумать и закрепить законодательно новые виды наказания в рамках различных видов юридической ответственности. Следует повышать профилактическую и воспитательную роль наказания.

Следует стремиться снижать стресс от профессиональных рисков у сотрудников правоохранительных органов и в большей мере нацеливать их в рамках оцениваемых показателей работы на социальное удовлетворение нужд населения в безопасности. На мой взгляд, пришло время в каждом субъекте Российской Федерации ввести публичную должность полицейского комиссара по правам человека, организовать его гласные выборы и наделить достаточными полномочиями.

Заслуживает обсуждения предложение внедрить в рамках процесса привлечения к юридической ответственности математическую модель (программу) исчисления размера, а возможно и определения вида наказания. Также данную модель можно использовать и при решении вопроса об условно-досрочном освобождении[5]. Такой алгоритм применения математического подхода к назначению наказания позволит более справедливо и адекватно оценивать противоправное деяние, сведет к разумному минимуму судейское усмотрение, снизит коррупционные риски.

Еще Г. В. Ф. Гегель требовал от всех лиц безусловного подчинения закону. Он предлагал гражданам не размышлять по поводу справедливости государственных законов, а воспринимать их как такую же неизбежность, как и законы природы[6]. С обеспечением такого законопослушного поведения граждан и безусловного выполнения законных требований сотрудников правоохранительных органов в России, несомненно, существует проблема. И она сильно осложняет правоохранительную деятельность.

Более того, нужно стремиться к тому, чтобы граждане уважали своих полицейских, а полицейские заботились и охраняли права граждан. Но такие отношения нельзя ввести в приказном порядке.

И здесь мы приходим к постановке научного и прикладного вопроса о соотношении эффективности правоохранительной деятельности и принципов уважения прав личности, законности, справедливости, формального равенства всех перед законом.

Подведу итог. Обеспечение эффективности правоохранительной деятельности должно происходить при условии соблюдения законности.

Особенно значима в правоприменительном процессе роль правоохранительных органов, которые призваны обеспечить эффективное реагирование на заявления граждан о нарушениях их прав и свобод, осуществлять профилактику правонарушений, своевременно

пресекать и раскрывать противоправные деяния кого бы то ни было, привлекать лиц, виновных в их совершении, к предусмотренной законом юридической ответственности.

Для решения проблемы повышения эффективности государственных органов следует модернизировать систему правоохранительной власти в целом, усилить её управленческий и аналитический центр, обеспечить правовую базу простой и понятной технологии разработки, принятия и исполнения правовых решений, исключить дублирование функций и сократить бюрократический аппарат, одновременно создав условия работы для оперативника, следователя, участкового, патрульного. Тех должностных лиц, которые несут основную нагрузку по борьбе с преступностью, нужно лучше учить и надлежаще обеспечивать в социальном плане. Также важно грамотно, реально и конкретно ставить им задачи.

© Фролов В. В., 2018

---

[1] *Быковская Ю. В.* Критерии оценки эффективности деятельности полиции зарубежных стран // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 11. С. 51–52.

[2] Генеральная прокуратура: официальный сайт: портал правовой статистики.. – https://genproc.gov.ru/ (дата обращения:05. 01. 2018).

[3] *Бастрыкин А. И.* 300 лет российского следствия // Следствие в России: три века в поисках концепции: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 12 октября 2017 г.) / Под общ. ред. А. И. Бастрыкина. М., 2017. С. 15.

[4] *Майоров В. И., Дунаева О. Н.* Современные концепции взаимодействия полиции и общества как средства противодействия преступности: опыт зарубежных стран и России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2017. № 1. С. 146–147.

[5] *Иванов И. С., Аванесян В. В.* К вопросу о необходимости реформирования уголовной юстиции Российской Федерации // Российский следователь. 2016. № 18. С. 17–20.

[6] *Мартышин О. В.* Философия права. М., 2017. С. 331.

В. В. Волков*

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДАННЫХ ПЕРВИЧНОГО УЧЕТА ДЛЯ АНАЛИЗА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАБОТЫ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Работа российской уголовной юстиции на всех стадиях (сообщение о происшествии, расследование, судебный процесс) детально фиксируется с помощью статистических карточек или других форм учета. В результате заполнения книги учета сообщений о происшествиях (КУСП), карточек на уголовное дело и на обвиняемого (Ф 1, Ф 2, Ф 3), на подсудимого (Ф 6, формы Судебного департамента при Верховном суде) фиксируется большой объем детальной первичной информации о происшествии и его обстоятельствах, участниках, действиях официальных лиц, юридических действиях.

Однако характер аналитической работы правоохранительных органов сегодня таков, что для оценки работы подразделения по показателям за аналогичный период прошлого года (АППГ) эти данные агрегируются до уровня района и региона, в результате чего теряются огромные возможности для понимания как специфики поведения преступников и жертв, так и работы сотрудников правоохранительных органов и судей. Уголовная политика будущего и будущие способы управления работой правоохранительных органов связаны с анализом дезагрегированных данных.

Имеющиеся в цифровом формате данные КУСП (а это десятки миллионов записей в краткой и произвольной форме) уже позволяют применять методы машинного обучения, классифицировать эти сообщения по темам, понять некоторые характеристики обращений граждан в полицию в конкретном районе, сравнивать районы, а также устанавливать закономерности дальнейшей траектории этих обращений, в частности, возбуждения уголовных дел.

Информация о преступлениях из статистических карточек следствия может дать понимание географических, социальных и возрастных характеристик поведения преступников и жертв. Обработка данных первичного учета дает возможность определить статистическое распределение массы изымаемых наркотиков или распределение сумм

* *Волков Вадим Викторович* – научный руководитель Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, доктор социологических наук.

ущерба от экономических преступлений и тем самым оценить типичную работу подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков или подразделений по борьбе с экономическими преступлениями. Информация о раскрытии преступления и способы фиксации его характеристик способны дать объективную картину работы отдельных служб в соотнесении с картиной противоправного поведения. Понимание географической локации преступности (данные пока не позволяют привязывать геокоординаты до уровня квартала города) и сезонности или локализации преступлений во времени дают возможность их предсказывать и рационально использовать ресурсы полиции для их предотвращения.

Наше время характеризуют как революцию данных – появление больших объемов детальной информации о поведении на уровне индивида в сочетании с техническими возможностями их хранения и обработки. В докладе будут представлены примеры того, как можно использовать данные первичного учета для понимания преступного поведения, работы правоохранительных органов, уголовной политики. Однако для полной реализации потенциала первичных данных необходимо повышение качества и единообразия их генерирования, модернизация учетных систем и привлечение экспертов из области науки о данных.

© Волков В. В., 2018

С. В. Аникушин*

СОБЛЮДЕНИЕ ОБЩЕПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОПОРЯДКА

В контексте исследования права важно понимать, что оно не является раз и навсегда установленным социальным институтом, а изменяется вместе с изменениями общества, реагируя даже на самые незначительные социальные трансформации. При этом, если общественная динамика носит, на первый взгляд, спонтанный и неорганизованный характер, то любые изменения в праве являются результатом сознательной деятельности, в наиболее общем виде именуемой правотворчеством. На эту особенность неоднократно обращали внимание участники научных конференций, проходивших в последние годы в Санкт-Петербурге[1].

Важная роль в достижении целей правотворческой деятельности принадлежит общеправовым принципам. Они в наиболее концентрированном виде, обобщая и выражая в себе основные потребности общества и государства, осуществление которых должно найти свое отражение в нормах позитивного права, определяют вектор правового развития того или иного государственного образования и направления совершенствования организации возникающих в нем отношений.

В отечественной юридической науке под общеправовыми принципами в правотворческой деятельности, как правило, понимаются базовые положения, исходные идеи (начала), на основании которых осуществляется данный вид деятельности. Например, по мнению Л. Ф. Апт, к принципам правотворчества следует отнести: демократизм, законность, научную обоснованность, гласность[2].

Для того, чтобы общеправовые принципы эффективно воздействовали на существующий механизм правового регулирования, определяли направления его совершенствования, они должны иметь определенное социальное основание, напрямую связанное с действительными жизненными реалиями.

Исходя из того, что социальной основой правового регулирования общественных отношений выступает человек, субъективные бла-

* *Аникушин Сергей Викторович* – заместитель начальника отделения комплектования строевого отдела Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации.

га и притязания, принадлежащие ему, следует предположить, что совокупность общесоциальных и юридических аспектов права наиболее органично сочетается в общеправовом принципе соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Состояние прав и свобод человека и гражданина в том или ином государстве объективно характеризует уровень развития его социального строя. Данное предположение о тесной взаимосвязи прав и свобод человека и гражданина и социального строя государства находит полное подтверждение в отечественной юридической науке. Е. А. Ануфриев отмечает, что «ни наука, ни техника, какими бы высокими темпами они ни развивались и какими бы достижениями ни удивляли, не характеризуют прогрессивность социального строя в такой степени, как реальное положение человека в нем»[3].

Рассмотрение правотворчества сквозь призму прав и свобод человека и гражданина позволит наиболее полно охарактеризовать содержательную сторону данного правового института, в конечном итоге, способствуя повышению его качества и эффективности.

В настоящее время соблюдение прав и свобод человека и гражданина как фундаментальный общеправовой принцип – это приоритетное направление в политике любого государства, провозгласившего себя правовым, в котором «личность и государство выступают не как соподчиняющиеся субъекты, а как равные стороны своеобразного общественного договора»[4].

Данное обстоятельство, с одной стороны, налагает на государство юридическую обязанность признать естественные права и свободы человека и гражданина, соблюдать их и защищать от всяких покушений, от кого бы они ни исходили, а с другой – подчеркивает, что они не являются даром государства и оказываемым им человеку благодеянием, а являются его атрибутивным качеством»[5].

Для того, чтобы общеправовой принцип соблюдения прав и свобод человека и гражданина нашел свое реальное осуществление и был реализован в правотворческой деятельности российского государства необходимо проведение подробного анализа действующей системы правового регулирования на предмет ее соответствия наиболее острым социальным проблемам и способности их удовлетворения, а также выработка научно обоснованных способов воплощения в правовых предписаниях путей решения наиболее острых социальных противоречий.

Реализация объективного права тесно взаимосвязана с осу-

ществлением прав и свобод человека и гражданина и во многом зависима от него. При этом правоположения о реализации объективного права не могут быть в полной мере применимы к правам и свободам как юридическим категориям субъективного порядка, принадлежащим каждому человеку и гражданину, поскольку они не способны полностью раскрыть механизм их реализации.

В самом общем виде осуществление объективного права предполагает четкое, последовательное изложение правовых предписаний в формально определенном виде и обеспечение их беспрекословного выполнения. Иным образом обстоят дела с реализацией прав и свобод человека и гражданина.

Для того, чтобы права и свободы человека и гражданина нашли свое воплощение в действительности необходимо определить правовое положение (статус) личности в обществе, создать правовые условия для его реализации с учетом социальных особенностей различных субъектов права, а также защитить от воздействия негативных факторов. Осуществление в правотворческой деятельности общеправового принципа соблюдения прав и свобод человека и гражданина возможно в формах, несколько отличных от форм реализации объективного права, а именно: признания, обеспечения возможности использования прав и свобод человека и гражданина и гарантирования их юридической защиты.

Выделение обозначенных признаков и форм реализации общеправового принципа соблюдения прав и свобод человека и гражданина подтверждает идею о том, что существование самих субъективных прав и свобод вне определенных типов общественного сознания, то есть вне конкретных идей и представлений о них невозможно.

Проблемы реализации общеправового принципа соблюдения прав и свобод человека и гражданина в правотворческой деятельности российского государства, его органов и должностных лиц не могут быть глубоко и всесторонне рассмотрены без учета особенностей выражения указанного принципа в актах правотворчества различной юридической силы, анализа их содержания на предмет соответствия общеправовому принципу и выработки конкретных предложений, способствующих последовательному воплощению его в правовых предписаниях.

В настоящее время одной из важных проблем, связанных с признанием приоритета прав и свобод человека и гражданина в сфере действующего российского законодательства, является определение

круга субъектов, имеющих право пользоваться теми или иными благами и притязаниями, а также юридическое гарантирование равного доступа различных категорий населения к ним.

В контексте исследования проблем реализации общеправовых принципов в правотворческой деятельности на примере военнослужащих как категории лиц, исполняющих обязанности военной службы, призванных решать задачи в сфере безопасности и обороны страны, и обладающих в связи с этим специальным правовым статусом, целесообразно проанализировать действующее российское законодательство, регламентирующее порядок обеспечения их жилыми помещениями и его роль в осуществлении данного субъективного права.

В частности, необходимо отметить, что установление различных критериев для обеспечения постоянным жильем военнослужащих при выполнении данными специальными субъектами права весьма схожих обязанностей военной службы в одних и тех же условиях лишь в зависимости от даты заключения ими первого контракта о прохождении военной службы[6], во-первых, является нормативным препятствием к осуществлению специальными субъектами правоотношений своих субъективных прав на жилище, во-вторых, является прямым нарушением требований о невозможности принятия правовых актов, не согласующихся с правами и свободами личности, а также направленных на их умаление или отмену.

В целях реализации общеправового принципа соблюдения прав и свобод человека в части, касающейся обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями, необходимо определить в Федеральном законе «О статусе военнослужащих» в качестве гарантии обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями конкретный срок обеспечения военнослужащих постоянным жильем.

Таким образом, для достижения целей правотворческой деятельности при ее осуществлении субъектам правотворчества необходимо:

1) избирать соответствующую общеправовому принципу форму правового предписания, которая наиболее полно выражала бы его юридический и социальный аспекты и одновременно обеспечивала адекватное восприятие его смысла всеми субъектами правоотношений;

2) совершенствовать качественную сторону правотворческой деятельности путем обеспечения гарантий закрепленных в нормах объективного права субъективных прав и свобод личности.

Соблюдение общеправовых принципов в правотворческой деятельности позволяет его субъектам избежать многих системных ошибок при принятии правовых актов и норм, повысить доверие населения к праву и в конечном итоге выступает как условие формирования правопорядка в современном обществе.

© Аникушин С. В., 2018

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227;

Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А. «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Теория* государства и права: Учебник / Под редакцией В. Н. Корнева. М., 2013. С. 262–263.

[3] *Ануфриев Е. А.* Социальная роль и активность личности. М., 1971. С. 3.

[4] *Комментарий* к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., пересм. / Под ред. В. Д. Зорькина. М., 2011. С. 57.

[5] Там же. С. 58.

[6] *Аникушин С. В., Глухов Е.А.* Неопределенный срок предоставления военнослужащим постоянного жилья // Право в Вооруженных Силах. 2013. № 12. С. 43–48.

В. Б. Клишков[*]
Я. Л. Алиев[**]

ЗАКОННОСТЬ КАК ОДИН ИЗ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ ПРИНЦИПОВ ЭФФЕКТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Анализ концептуальных и правовых основ государственной политики государства всегда востребован в контексте формирования механизмов противодействия различным негативным социальным явлениям.

В связи с этим актуализируется выделение основных принципов деятельности правоохранительных органов, среди которых обоснованно главенствующее место занимает принцип законности.

Тесная связь законности и правопорядка обуславливает актуальность обеспечения законности среди самих субъектов, обеспечивающих неукоснительное соблюдение принципов законности, справедливости и гуманизма, среди которых немаловажную роль играют правоохранительные органы, и в частности, органы внутренних дел.

Обеспечению законности в органах внутренних дел уделяется большое внимание. Актуальность данной проблемы трудно переоценить, исходя из приоритетных задач по защите жизни и здоровья, прав и свобод человека и гражданина, поддержанию общественного спокойствия и правопорядка; основываясь на фундаментальных общечеловеческих и профессиональных нравственных ценностях, требованиях гражданского и служебного долга; олицетворяя ожидания общества по отношению к моральному облику сотрудника, дающему право на уважение, доверие и поддержку деятельности МВД России со стороны граждан.

Состояние коррупционной преступности в органах внутренних дел является своеобразным индикатором состояния законности как в МВД России, так и в правоохранительных органах в целом. Законность как основополагающий принцип деятельности всех органов

[*] *Клишков Владимир Борисович* – начальник кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

[**] *Алиев Якуб Ломалиевич* – профессор кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор.

государственной власти, предполагает точное и беспрекословное выполнение предписаний норм права как гражданами, так и представителями правоохранительных органов, призванных защищать закон и требовать его соблюдения другими социальными субъектами.

Поэтому трудно переоценить актуальность проблемы эффективного предупреждения нарушений законности со стороны представителей государственной власти и органов внутренних дел в частности, что определяется назначением и социальной ролью МВД России, сотрудники которого занимают далеко не последнее место в системе обеспечения законности и правопорядка государства и призваны наравне с иными субъектами эффективно обеспечивать национальную безопасность страны.

Коррупция является одной из угроз национальной безопасности России[1] и требует адекватных мер выявления и предупреждения данного негативного социального явления и связанных с ним преступных деяний.

Так, по данным ГИАЦ МВД России в последние годы (2012–2016) удельный вес зарегистрированных преступлений коррупционной направленности не превышает 2 % от общего количества зарегистрированных преступлений по России (2012 г. – 36 470 преступлений, 2013 г. – 42 506, 2014 г. – 32 204, 2015 г. – 32 455, 2016 г. – 32 924)[2]. Таким образом, уровень зарегистрированных преступлений указанного вида за последние пять лет не имел резкую тенденцию к изменению. Это, в первую очередь, объясняется планомерной, повсеместной и стабильной профилактической деятельностью и проводимой в стране позитивной антикоррупционной политикой.

Не малое количество нарушений законности со стороны сотрудников органов внутренних дел связано с исполнительской, учетно-регистрационной дисциплиной; с укрытием фактов правонарушений; с необоснованном принятии решения по материалам проверки, рассмотрения заявлений, жалоб граждан. Отчасти это связано с низким уровнем контроля за деятельностью подчиненных со стороны руководящего состава органов внутренних дел; с определенной корыстной заинтересованностью с целью злоупотреблений полномочиями для извлечения незаконной выгоды (получение, вымогательство взятки и т. п.); со стремлением фиктивно улучшить, создать видимость позитивной работы подразделения, службы органов внутренних дел.

Предупреждение нарушений законности сотрудниками органов внутренних дел, в свою очередь, можно подразделить на имеющие

ведомственный характер, то есть предпринимаемые внутри системы органов внутренних дел, и вневедомственные, то есть предпринимаемые органами, подразделениями, не входящими в данную структуру, но в чьи обязанности входит контроль, надзор за ее деятельностью, предупреждение правонарушений со стороны сотрудников ОВД.

Предупреждение фактов нарушений законности в виде правонарушений, основывающееся на личных резервах системы органов внутренних дел, должно осуществляться ***по следующим основным направлениям:***

– *совершенствование законодательства*, отработка механизма реализации ведомственных нормативно-правовых актов, которые призваны обеспечить законодательную платформу для эффективного механизма профилактики правонарушений в системе ОВД;

– *проведение антикоррупционной экспертизы нормативно правовых актов,* иных документов, подготавливаемых в системе органов внутренних дел и их проектов на предмет выявления и устранения в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции;

– *улучшение материального положения сотрудников органов внутренних дел и членов их семей*, путем разработки дифференцированной оплаты труда, введения льготного жилищного кредитования;

– *формирование профессионального кадрового «ядра» в системе органов внутренних дел*, чему способствует улучшение качества отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел;

– *повышение авторитета органов внутренних дел*, уровня доверия граждан к правоохранительным органам в целом;

– *современное материально-техническое оснащение деятельности органов внутренних дел*. Особо необходим переход органов внутренних дел на высокотехнологические стандарты систем радиосвязи и защиты информации; контроля за деятельностью сотрудников;

– *проведение организационно-управленческих мероприятий, направленные на сокращение должностей*, подразделений, исполняющих дублирующие обязанности.

Профилактика нарушений законности в МВД России осуществляется в рамках единой системы предупреждения правонарушений, в которой, исходя из современных реалий, можно определить несколько векторов развития, где приоритетными являются: правовое и социально-экономическое обеспечение; эффективная кадровая политика и воспитательная работа с сотрудниками; тесная связь с общественно-

стью и социальный контроль за деятельностью органов внутренних дел.

Соблюдение законности в контексте предупреждения преступности сотрудников органов внутренних дел, требует комплексного подхода и затрагивает не только меры привлечения к ответственности (дисциплинарной, уголовной и т. д.), но, что немаловажно, раннюю профилактику, направленные на выявление, устранение, минимизацию негативного влияния причин и условий, детерминирующих правонарушения среди сотрудников, и выражающиеся в виде организационно-управленческих, правовых, воспитательных, морально-психологических, социально-экономических мер.

Таким образом, успешное выполнение задач, стоящих перед органами внутренних дел, во многом, определяется уровнем служебной дисциплины и соблюдения законности, что является необходимыми условиями эффективного функционирования МВД России и определяет основополагающие тенденции в политике государства.

© Клишков В. Б., 2018
© Алиев Я. Л., 2018

[1] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 212.

[2] http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/rusfig/rus16.pdf. (дата обращения: 20.01.2018).

О. В. Семенова*

ЗАКОННОСТЬ КАК КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ОСНОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Будучи составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, полиция призвана осуществлять защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействовать преступности, охранять общественный порядок, собственность, обеспечивать общественную безопасность[1].

При этом действующее российское законодательство определяет в качестве концептуального основания, лежащего в основе деятельности полиции – идею законности. И это вполне логично, поскольку требования: «защищать», «противодействовать», «обеспечивать», «охранять» напрямую сопряжены с законом, его реализацией, то есть с законностью.

В связи с этим справедлив вывод о том, что «законность, правопорядок и юридическая действительность находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, предполагая друг друга в качестве естественных коррелятов»[2].

Законность – основа нормальной жизнедеятельности цивилизованного общества, всех элементов его политической системы. Это сложное, многоплановое социальное явление, которое имеет политико-правовую природу, затрагивает самые разнообразные сферы жизнедеятельности общества и рассматривается как непременный атрибут демократии и правового государства.

В юридической литературе предлагается множество подходов к определению понятия «законность», что обусловлено как объективными (сложность, абстрактность рассматриваемого явления), так и субъективными факторами[3]. В частности, законность понимается и как правовой принцип, и как метод государственного руководства обществом, и как режим общественной жизни[4].

Все эти проявления законности характеризуют рассматриваемый феномен с различных сторон и позволяют отнести законность к числу

* *Семенова Ольга Владимировна* – заместитель начальника кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

сложных политико-правовых явлений. При этом, представляется, что законность как режим жизнедеятельности общества выступает высшим проявлением законности.

Ученые, исследующие проблемы законности, подчеркивают, что правоприменительная и правореализационная деятельность выступают ближайшей, непосредственной причиной законности и отмечают их тесную связь, генетическую зависимость[5]. Этим, в свою очередь, предопределяется актуальность исследований, посвященных вопросам обеспечения законности в деятельности государственных и, прежде всего, правоприменительных органов.

Проблемы обеспечения законности в деятельности полиции (милиции) всегда находились в центре общественного внимания, а также органов государственной власти. Уделяли внимание проблемам законности (социалистической законности) и отечественные ученые-юристы. Еще до начала глубоких социальных преобразований в нашей стране большое количество научных статей, специальных монографических исследований было посвящено тем или иным аспектам социалистической законности. Несмотря на то, что эти публикации не отражают процессов, происходящих в России сегодня, они, тем не менее, содержат определенные интересные теоретические разработки.

Сравнительный анализ подходов к пониманию законности как правовой категории в советский период с современными взглядами на эту проблему позволяет сделать вывод о том, что термин «законность» претерпел значительные изменения. Это связано, прежде всего, с эволюцией в российской юридической науке взглядов на понятия «право», «закон», трансформацией структурных составляющих содержания законности. В современных исследованиях подчеркивается, что доминирующую роль в формировании понятия «законность» играют принцип верховенства права, а также различение законов правовых и неправовых[6].

Поэтому при характеристике современной парадигмы законности, отражающей качественное состояние правовой системы общества, являющейся регулятором общественной и государственной жизни, учитывающей режим функционирования правового государства[7], важное значение имеют анализ содержания правовых норм и их аксиологическая оценка. Кроме того, важнейшие черты законности в современной действительности связываются со способностью нести справедливость, адекватно отражать общечеловеческие ценности, об-

служивать неоспоримые потребности и интересы человека[8].

В связи с этим, особое значение законность имеет для государственного управления. Конституционное признание незыблемости правовой основы государственной и общественной жизни имеет принципиальное значение, поскольку определяет законность непременным принципом деятельности государства, его органов и должностных лиц. Так, ст. 15 Конституции Российской Федерации закрепляет, что «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»[9]. Тем самым, Конституция Российской Федерации утверждает на практике значимость права для деятельности государства, ставит государственный аппарат в подчинение закону, определяя законность в качестве концептуальной основы его деятельности.

Наиболее пристальное внимание при исследовании проблем законности уделяется реализации данного принципа в деятельности правоохранительных структур. «Основной целью существования правоохранительных органов является обеспечение законности и правопорядка на территории государства, поэтому и сами работники правоохранительных органов в своей деятельности должны руководствоваться именно и только законом. Недопустимо положение, при котором лицо, обеспечивающее соблюдение закона другими лицами, само нарушает закон, то есть действует не в соответствии с принципом законности»[10].

Важность соблюдения принципа законности в деятельности правоохранительных органов потребовала отдельного закрепления этой идеи в нормативных правовых актах, регламентирующих их деятельность. В частности, данный принцип нашел свое законодательное закрепление в ст. 6 Федерального закона «О полиции». Тем самым, данный Закон создал предпосылки для дальнейшего укрепления законности и правопорядка в российском обществе, повышения эффективности противодействия преступности, закрепил правовое положение полиции в обществе с учетом современных представлений о стандартах правового демократического государства и гражданского общества[11].

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

1) законность представляет сложное, многоплановое социальное явление, которое имеет политико-правовую природу, затрагивает разнообразные сферы общественной жизни и является непременным ат-

рибутом демократии и правового государства;

2) как режим общественно-политической жизни, законность воплощена в гражданском обществе. Именно в нем идея законности опирается на всеобщность права, реальную гарантированность прав и свобод личности;

3) законность выступает концептуальной основой деятельности государственных органов, в том числе, полицейской деятельности и условием нормального функционирования общества и государства;

4) законность является стержневым принципом государственной деятельности, нарушение которого, по сути, нивелирует действие всех остальных правовых принципов.

© Семенова О. В., 2018

---

[1] См.: Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание Законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[2] *Нижник Н. С.* Представления о законности как концептуальные основания организации и деятельности министерства внутренних дел России // 210 лет МВД России: история и современность: материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 года: В 4 ч. Ч. 2 / Под общ. ред. Н. С. Нижник. СПб., 2013. С. 103.

[3] *Семенова О. В*. Законность – основа организации и функционирования Министерства внутренних дел и его органов // 210 лет МВД России: история и современность: материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 года: В 4 ч. Ч. 2 / Под общ. ред. Н. С. Нижник. С. 109.

[4] См., например: *Макуев Р. Х.* Теория государства и права: Учебник. 3-е изд., изм. и доп. М., 2010. С. 483–484; *Морозова Л. А.* Теория государства и права: Учебник. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 411–412.

[5] *Абдулаев М. И., Комаров С. А.* Проблемы теории государства и права: Учебник. СПб., 2003. С. 473.

[6] См.: *Нижник Н. С., Папырин В. В.* Законность как социоюридический феномен. СПб., 2012; *Семенова О. В.* Некоторые вопросы обеспечения законности локального нормотворчества в органах внутренних дел // Правовой режим законности: вопросы теории и истории: Материалы межвузовской научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 15 февраля 2001 г. / Под

общ. ред. Д. И. Луковской. СПб., 2001. С. 162.

[7] *Куленко О. И.* Соотношение законности и конституционной законности // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 2–5.

[8] *Макуев Р. Х.* Теория государства и права: Учебник. С. 480.

[9] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

[10] *Чашин А. Н.* Теория государства и права: Учебник. М., 2008. С. 171.

[11] *Федоринова Е. А.* Роль органов внутренних дел в обеспечении законности и правопорядка // Законность в современном обществе: Сборник статей международной научно-практической конференции (10 мая 2016 г, г. Екатеринбург). Уфа, 2016. С. 255–258.

А. А. Дерюгин*

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ЗАКОННОСТИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Анализ общественно-политической и социально-экономической обстановки показывает, что на фоне экономических санкций со стороны западных стран возможно ухудшение криминогенной обстановки и социального положения отдельных социальных слоев населения, и как следствие – повышение митинговой активности, связанной с деятельностью оппозиционных политических партий и движений, представителей «несистемной оппозиции» по инспирированию протестных настроений в обществе, направленных на дискредитацию органов государственной власти и пр.

Учитывая данные обстоятельства, на центральное место в деятельности государства выходит правоохранительная деятельность его органов, предназначенных для выполнения задач по защите прав и свобод человека и гражданина, охране их прав и законных интересов, борьбе с правонарушениями и пр. Правоохранительная деятельность охватывает широкий спектр общественных отношений и обладает рядом характерных признаков:

– она возможна лишь с помощью применения юридических мер воздействия;

– применяемые при ее осуществлении юридические меры воздействия должны строго соответствовать предписаниям закона;

– реализуется в установленном законом порядке, то есть с соблюдением определенных процедур;

– ее реализация возлагается на специально уполномоченные государственные органы[1].

Российская Федерация провозглашается демократическим правовым государством, в котором обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства[2] и его основная функция. В связи с этим государство должно решить задачу по обеспечению соответствия общественных отношений нормам права, реализации власти народа через установление и надлежащее неукоснительное исполнение законов и других правовых актов всеми субъек-

* *Дерюгин Алексей Александрович* – заместитель начальника кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат юридических наук.

тами правовых отношений – обеспечению законности.

Для решения этой задачи должны создаваться эффективные механизмы, при помощи которых будет обеспечиваться высокая эффективность политико-правового режима защиты прав и свобод человека и гражданина. Это возможно только при использовании силовых методов и средств принуждения.

На всех исторических этапах развития отечественного государства понималась необходимость наличия в государственном механизме специальных структур, предназначенных для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе с использованием «силовых» методов. Сегодня одной из важнейших организационно-юридических гарантий обеспечения конституционных прав и законных интересов человека является деятельность полиции и войск национальной гвардии Российской Федерации[3] (в 2017 г. подразделения Росгвардии в ходе контртеррористических операций совместно с другими силовыми ведомствами нейтрализовали 62 бандита, уничтожили 250 схронов и тайников, изъяли из незаконного оборота более 1100 единиц оружия и свыше 97 тыс. боеприпасов. Силами СОБРа и ОМОНа при проведении специальных операций, обезврежено 126 вооружённых групп, освобождено 27 заложников. Из незаконного оборота изъято 5 тыс. единиц огнестрельного оружия. В дежурные части территориальных органов МВД России доставлено свыше 1 млн. 400 тыс. правонарушителей, в том числе 36 тыс. по подозрению в совершении преступлений, а также более 17000 лиц, находящихся в розыске. Также, войска национальной гвардии приняли участие в обеспечении безопасности граждан и правопорядка при проведении более чем 32 тыс. публичных мероприятий, более 28 тыс. спортивных, которые посетили около 9 млн человек. Подразделениями лицензионно-разрешительной работы осуществлен контроль более чем за 4,2 млн владельцев, в пользовании которых находится свыше 6,7 млн единиц оружия. По результатам проверок выявлено свыше 190 тыс. нарушений установленных правил оборота оружия, аннулировано 42 тыс. лицензий и разрешений).

Обеспечение государственной и общественной безопасности, защита прав и свобод человека и гражданина, противодействие преступности и пр. полиция и войска национальной гвардии осуществляют в соответствии с законодательно закрепленными принципами,

среди которых законность устанавливается как один из основных[4].

Ключевым фактором определяющим действительный эффект правоохранительной деятельности сотрудников полиции и военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии которые, являются представителями государственной власти, имеющими специальный статус, позволяющий им соответствующими средствами защищать права и свободы граждан, является строжайшее соблюдение ими всех правовых предписаний исходящих от государства в интересах общества – принципа законности.

Данный принцип реализуется через следующие виды правовых действий субъектов правоохранительной деятельности: правильное и точное выполнение военнослужащими и сотрудниками законов и ведомственных актов; правомерную служебную деятельность, соответствующую интересам личности, общества и государства; инициативную и должную реализацию своих прав и обязанностей; устранение противоправных проявлений в своей служебной деятельности; активное овладение и использование в службе правовых знаний и новейшей правовой информации; участие в предупреждении и пресечении противоправных действий со стороны граждан; наиболее целесообразное поведение в рамках реализуемой нормы права.

Рассматривая роль полиции и войск национальной гвардии как одних из основных субъектов правоохранительной деятельности в обеспечении законности необходимо отметить, что:

– сама законность является принципом субъектов правоохранительной деятельности, поскольку они действуют в целях, установленных правом, на основе права и в правовых формах;

– законность является методом деятельности полиции и войск национальной гвардии, поскольку порядок выполнения возложенных на них задач определяется законодательством;

– деятельность полиции и войск национальной гвардии способствует укреплению режима законности, обеспечивая строгое и неуклонное соблюдение и исполнение гражданами и должностными лицами, организациями и учреждениями норм права, охраняющих общество от преступных и иных противоправных посягательств.

Являясь составной частью механизма государства, полиция и войска национальной гвардии принимают участие в реализации практически всех его функций. Однако их роль наиболее значительна в реализации охранительной функции, целью которой является охрана существующих общественных отношений. Правовые запреты и санк-

ции норм права призваны защищать политические, экономические, социальные интересы субъектов права, обеспечить правовую возможность охраны личных прав граждан и т. д. На достижение этих целей направлена и деятельность субъектов правоохранительной деятельности.

Содержание стоящих перед полицией и войсками национальной гвардии задач говорит, что они постоянно участвуют в обеспечении законности, то есть имеют важное для государства и общества социальное значение. Их деятельность обусловлена, в первую очередь, основными направлениями социальной политики государства, предопределена курсом на дальнейшую демократизацию общества.

Сегодня полиция, войска национальной гвардии вместе с другими правоохранительными органами обеспечивают такое направление государственной деятельности, как охрана правопорядка, личных прав и законных интересов граждан и т. д. На первый план выступает решительная борьба с преступностью, другими социальными отклонениями государственно опасного характера. Пресекать правонарушения и участвовать в устранении порождающих их причин – одно из главных направлений деятельности полиции и войск национальной гвардии как субъектов правоохранительной деятельности.

Полиция и войска национальной гвардии, являясь неотъемлемой составной частью механизма государства и занимая свое определенное место в политической системе, могут осуществлять свою деятельность только в русле поставленных перед обществом и государством задач и социальных целей, и только в рамках закона.

Следовательно, законность как один из принципов деятельности полиции и войск национальной гвардии должна рассматриваться как это основополагающее руководящее начало их функционирования.

© Дерюгин А. А., 2018

---

[1] *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система государства: дифференциация структурно-функциональных элементов // История государства и права. 2008. № 9. С. 5.

[2] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

[3] http://ovopsk.ru/2017/11/30/генерал-армии-виктор-золотов-на-расши (дата обращения: 03.02.2018).

[4] Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 года) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4159; 2017. № 50. Ч. 3. Ст. 7562. Ст. 4; Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562. Ст. 6.

В. С. Зубкова*

РОЛЬ ПРИНЦИПА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И СОТРУДНИЧЕСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ГРАЖДАН

С целью реализации охраны и защиты прав и свобод граждан Федеральный закон «О полиции» провозглашает принцип взаимодействия и сотрудничества в деятельности полиции. В числе субъектов правовых отношений по взаимодействию с полицией Закон называет другие правоохранительные органы, государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и граждане[1].

Формы взаимодействия различны. Прежде всего, полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации[2].

Полиция, в пределах своих полномочий, оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка[3]. В свою очередь, государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей. Примером может служить деятельность Уполномоченного по правам человека в России, который посылает своих представителей для наблюдения за соблюдением действующего законодательства при проведении публичных мероприятий[4].

Весьма актуальной является задача координированности действий сотрудников полиции с другими правоохранительными органами, эффективности их взаимодействия, повышения ответственности за порученное дело. Так, для деятельности полиции характерно тесное взаимодействие со следственными органами. Сотрудник полиции в рамках уголовного процесса должен выполнять поручения следователя, не разглашать данные предварительного следствия без

* *Зубкова Вера Сергеевна* – старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Алтайского государственного университета (Барнаул).

разрешения следователя; сотрудник полиции без разрешения следователя не вправе разглашать не только сведения, полученные от последнего, но и те, которые он установил сам, выполняя поручения (указания), осуществляя иную деятельность.

Взаимодействие полиции с государственными и муниципальными органами может выражаться и в контроле государственных и муниципальных органов за деятельностью полиции. Формами контроля представительных органов государственной и муниципальной власти за деятельностью полиции являются: вопросы и обращения к руководителям органов МВД России[5], депутатский запрос[6], депутатские расследования[7].

Взаимодействие полиции с гражданами осуществляется на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. Полученные в результате взаимодействия полиции с гражданами сведения о частной жизни гражданина не могут предоставляться кому бы то ни было без добровольного согласия гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. Полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом[8].

Анализ практики показывает, что сотрудники полиции недостаточно четко понимают, каким образом разграничивается их компетенция с другими органами и должностными лицами. Это свидетельствует о том, что одним лишь повышением требовательности к качеству работы сотрудников полиции наладить тесное и успешное взаимодействие между различными органами и учреждениями невозможно. Необходимо больше внимания уделять их обучению, особенно если речь идет о молодых, малоопытных, не имеющих юридического образования сотрудниках.

Любая форма взаимодействия может быть эффективной лишь при соблюдении определенных условий взаимодействия, главным из которых является строгое соблюдение законности. Данное условие проистекает из принципа деятельности полиции, и его наличие обусловлено наличием данного принципа.

© Зубкова В. С., 2018

[1] *Зубкова В. С.* Полиция – гарант конституционных прав и свобод личности // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. /

Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 27–28.

[2] *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9.

[3] *Киреева Е. Ю.* Роль полиции в защите прав и свобод человека // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник. Т. I. С. 23–26.

[4] Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 г. М., 2016. С. 65–70; *Нудненко Л. А.* Общественный контроль за деятельностью полиции в сфере соблюдения и защиты прав и свобод личности // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 2. с. 31–34

[5] *Нудненко Л. А.* Комментарий к Федеральному закону «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (постатейный)» / Под ред. В. Н. Плигина. М., 2012.

[6] *Нудненко Л. А.* Правовое регулирование депутатских запросов в законодательных органах государственной власти Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2003. № 2. С. 7–11

[7] *Нудненко Л. А.* К истории разработки и принятия Федерального закона «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» // Государство и право. 2008. № 8. С. 5–13

[8] *Тхабисимова Л. А.* Принцип открытости в деятельности полиции // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник. Т. I. С. 35–38.

Е. Н. Козинникова*

ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЙ ПРАВОВОЙ РЕЖИМ КАК ОСОБАЯ СРЕДА ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Современная социально-экономическая и общественно-политическая обстановка в мире обусловливает необходимость применения комплексного и системного подхода к решению проблем правового регулирования общественных отношений внутри государств. Мероприятия государств по обеспечению нормального функционирования государственных и общественных институтов, защите прав и свобод человека и гражданина, предупреждению и пресечению острых социальных конфликтов, ликвидации экологических и техногенных катастроф, укреплению законности и правопорядка приобретают особую актуальность.

Динамика потребностей современного общества требует изменения качества регулирования общественных отношений, создания оптимального порядка, который позволил бы максимально эффективно и в строгом соответствии с законом разрешать жизненные ситуации, обеспечивая законность и правопорядок в целом.

Таким специально организованным механизмом, отличающимся стабильностью, и в то же время динамичностью, возможностью своевременно реагировать на отклонения в социальной ситуации и предотвращать сбои в правовом регулировании, выступает ***правовой режим***.

Государственное управление испытывает острую потребность в особых специфических свойствах правовых режимов, позволяющих эффективно организовывать деятельность государственных органов. Поэтому не случаен и интерес научной общественности к проблеме такого явления правовой действительности, как «правовой режим»[1]. Всестороннее исследование природы, сущности, назначения правовых режимов, всего их многообразия и взаимодействия имеет важное значение как для правотворчества, так и для правоприменительной практики. Их основательный анализ может во многом содействовать совершенствованию механизма правового регулирования и повышению эффективности его функционирования.

Понятие «правовой режим» широко используется в юридиче-

* *Козинникова Екатерина Николаевна* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

ской литературе, превратившись в одну из ключевых категорий правоведения. Правовой режим – это особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств (дозволений, запретов, позитивных обязываний), создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права[2].

В качестве основных ***признаков правового режима*** выступают:

1) *нормативно-правовое закрепление посредством письменной формы*, которое, с одной стороны, позволяет четко обозначить комплекс правовых средств, используемых для регулирования ситуации, а с другой – является своеобразным стимулом для субъектов права к правомерному поведению в рамках выбранного правового режима;

2) *наличие четкой процедуры установления правового режима и обеспечения его действия* (правовой режим обусловлен, прежде всего, интересами государства, волей законодателя, а также спецификой и характером общественных отношений, требующих к себе особых подходов, форм и методов правового опосредования, своеобразного юридического инструментария для своей организации);

3) *наличие определенной цели* – специфического способа регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах конкретные субъекты и объекты права.

Правовые режимы призваны обеспечивать устойчивое нормативное регулирование группы общественных отношений, определенного участка социальной жизни, содействуя оптимальному использованию конкретных объектов. Правовые режимы оказываются чрезвычайно важными в период экономических, политических и культурных преобразований, осуществляемых в государстве. Их установление всегда связано с определенными условиями: наличие определенных негативных условий, например, обострения социально-политической обстановки, активизации радикально настроенных организаций, происходящих террористических актов, могут способствовать установлению особого – чрезвычайного – правового режима.

Значение слова *чрезвычайный* (1) исключительный, превосходящий все; 2) специально для чего-нибудь назначенный, не предусмотренный обычным ходом дел[3]; чрезмерный, необыкновенный, незапланированный, экстраординарный, экстренный, особый, исключительный, необычайный)

свидетельствует, что под *чрезвычайным правовым режимом* понимается правовой режим, к которому государство прибегает в исключительных случаях. Как показывает практика, это происходит тогда, когда при обострении обстановки в стране или отдельных ее регионах и возникновении чрезвычайных обстоятельств, экстремальные ситуации достигают такой степени опасности, что устранить их обычными правовыми мерами невозможно, что действия повседневного законодательства оказываются просто неэффективными. В таких случаях для устранения угроз безопасности людей или сохранения конституционного строя применяются чрезвычайные меры, не характерные для обычно действующего правового режима. Возникает объективная необходимость временного ограничения отдельных прав и свобод граждан и расширения полномочий органов государственной власти путем введения особого (чрезвычайного) правового режима.

В научной литературе под ***чрезвычайными правовыми режимами*** принято понимать особые правовые режимы жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организациями, а также функционирования органов государственной власти и местного самоуправления на территории, на которой возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий[4].

Законодательство Российской Федерации в зависимости от характера угроз предусматривает два ***вида чрезвычайных правовых режимов***:

– правовой режим чрезвычайного положения;

– правовой режим военного положения.

Режим чрезвычайного положения в Российской Федерации – это особый административно-правовой режим жизнедеятельности всех субъектов административно-правовых отношений на территории, где реально возникла чрезвычайная и неизбежная угроза безопасности граждан или конституционному строю. Чрезвычайное положение вводится лишь в том случае, если устранить угрозу безопасности граждан или конституционному строю без применения чрезвычайных мер невозможно.

Нормативно-правовую базу режима чрезвычайного положения составляют Конституция Российской Федерации и Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 3 июля

2016 г.) «О чрезвычайном положении»[5].

Условиями введения чрезвычайного правового режима являются внутренние угрозы – возникшие чрезвычайные ситуации, которые условно можно подразделить на две группы:

– чрезвычайные ситуации и обстоятельства, вызванные социально-политическими причинами;

– чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

Доля чрезвычайных ситуаций и обстоятельств, вызванных социально-политическими причинами, в современном мире неуклонно увеличивается. В числе социально-политических причин введения режима чрезвычайного положения на территории Российской Федерации или в отдельных ее регионах Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» называет: попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Устранение данных обстоятельств – конечная цель введения режима чрезвычайного положения.

Чрезвычайное положение на территории Российской Федерации вводится указом Президента на определенный срок. Так, срок чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, – 60 суток. При необходимости, если цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента, в противном случае чрезвычайное положение считается прекращенным.

Правовой режим чрезвычайного положения допускает ограничение прав и свобод граждан. Именно поэтому реализация данного режима наиболее сложна в правовом государстве, где права и свободы человека и гражданина рассматриваются как высшая ценность. При введении режима чрезвычайного положения устанавливаются ограничения на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, запрещается или

ограничивается проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований, а также иных массовых мероприятий; запрещаются забастовки и иные способы приостановления или прекращения деятельности организаций; ограничивается движение транспортных средств и осуществляется их досмотр и т. д.

Российская Федерация провозгласила себя правовым государством, поэтому проблема создания надежной системы гарантий и средств обеспечения прав и законных интересов граждан, обеспечение правопорядка и законности, а также организация действенного управления в стране в условиях экстремальных ситуаций путем введения чрезвычайного правового режима в современных условиях является более чем актуальной. Указанные проблемы невозможно решить без упорядочения правового регулирования деятельности государственных органов в подобных условиях. Все это предопределяет необходимость поиска путей для совершенствования чрезвычайного законодательства как правовой основы, предназначенной для эффективного регулирования общественных отношений в условиях чрезвычайных правовых режимов.

© Козинникова Е. Н., 2018

---

[1] *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 226–237; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 237–240.

[2] *Матузов Н. И., Малько А. В.* Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 16–29.

[3] *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка: Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / Под ред. проф. Л. И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М., 2012. С. 768; *Словарь* русских синонимов и сходных по смыслу выражений / Под. ред. Н. Абрамова. М., 1999. – https://www.litmir.me/br/?b=179472&p=169. (дата обращения: 20.12.2017).

[4] *Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н.* Административное право. Учебник для вузов. 3-е изд. М., 2008. С. 456.

[5] Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ (ред. от 3 июля 2016 года) «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277; 2006. № 27. Ч. I. Ст. 4153; http://www.pravo.gov.ru–03.07.2016.

Т. Л. Матиенко*

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «ПОЛИЦИЯ» В СВЕТЕ СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕАЛИЙ

Модернизация общественных условий жизни в России продиктовала необходимость разработки в государственно-правовой политике принципиально нового подхода к организации и деятельности органов правоохраны и правопорядка, основной задачей которых стали оказание помощи гражданам и всемерная защита их прав и свобод. Эта концепция в полной мере была выражена в новом Федеральном законе «О полиции»[1].

Вместе с тем, реконструкция в российском законодательстве дореволюционного термина «полиция» сопровождается отсутствием его понятийной трактовки, как в самом Законе «О полиции», так и в Пояснительной записке к его проекту. Уяснение же содержания понятия «полиция», исходя из общего смысла Закона «О полиции» представляется весьма непростой задачей. Так, в ст. 1 Закона прямо указано, что назначением полиции являются защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и *обеспечение общественной безопасности*. Согласно смысла ст. 4 Закона, полиция – это «*составная часть* единой централизованной *системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел*», в которую «могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей», определенных в ст. 12 этого же Закона.

Представляется, что положения ст. 1, 4 и 12 можно рассматривать в качестве «точек опоры» в уяснении понимания «полиции» российским законодателем. Из совокупности перечня, возложенных на полицию обязанностей в ст. 12 ФЗ «О полиции», во взаимосвязи с положениями других его статей усматривается, что *«полиция» понимается как составная часть органов внутренних дел, упорядоченная, иерархически организованная система специальных государственных*

* *Матиенко Татьяна Львовна* – профессор кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент.

органов, выполняющих разносторонние функции по охране общественного порядка, поддержанию и обеспечению правопорядка, а также обеспечивающих охрану и защиту прав российских и иностранных граждан и лиц без гражданства и обеспечение общественной безопасности[2]. Введенное в действие Указом Президента Российской Федерации 1 марта 2011 г. в развитие Закона «О полиции» новое «Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» закрепляет понимание полиции как составной части органов внутренних дел, куда входят иные органы и службы внутренних дел (кадровые, финансовые, образовательные, следственные и др.), призванные обеспечивать выполнение возложенных на полицию задач. Строгое следование редакции ст. 1 и 4 Закона «О полиции» в корреляции со смыслом ст. 1 и 12 Закона «О безопасности», а также очевидность соотношения по правовому наполнению понятий «органы внутренних дел» и «полиция» как целого и его части, приводит к суждению, что современная правовая концепция полиции как органа обеспечения общественной безопасности является логичным продолжением и углублением в разработке общей концепции безопасности Российской Федерации на текущем этапе.

Вместе с тем, принимая во внимание, что при разработке законопроекта «О полиции», как указано в Пояснительной записке к нему, учитывались «достижения науки, отечественный и зарубежный опыт функционирования полицейских институтов», возникает ряд вопросов. Во-первых, насколько оправданы законодателем реконструкция дореволюционного термина «полиция» и придание ему значения базового понятия современного российского законодательства в сфере обеспечения безопасности? Во-вторых, учитывая широкую и многоаспектную трактовку понятия «полиция» в дореволюционной России: от принудительной деятельности исполнительной власти до органа государства, наделенного функциями охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, обоснованно ли содержание понятия «полиция», заключенное в ст. 1, 4, 12 Закона «О полиции», как исчерпывающее? В-третьих, не повлекут ли указанные обстоятельства изменение терминосистемы российского законодательства и формирование в системе российского права новой самостоятельной отрасли, регулирующей правоотношения в сфере общественной безопасности, где основным субъектом выступает полиция, то есть полицейского права, активные дискуссии о котором были открыты значительно ранее принятия Закона «О полиции»?[3]

Совокупность поставленных вопросов выводит на проблему соотношения теории и практики полицейского обеспечения общественной безопасности. Потребность её разрешения обращает к изучению, анализу и оценке опыта Российской империи, обогащенного глубоко разработанной доктриной полицейского права, представленной фундаментальными трудами П. Н. Гуляева, И. В. Платонова, В. Н. Лешкова, И. Е. Андреевского, И. Т. Тарасова, В. В. Ивановского, Э. Н. Берендтса, А. И. Елистратова, М. М. Шпилевского, В. Ф. Дерюжинского, и практикой российской полиции на протяжении двух веков.

П. Н. Гуляев под полицией понимал «исполнителей полицейских установлений», а в сфере полицейской компетенции выделял пять групп: «благочиние» (поддержание общественного порядка); заботы об обеспечении продовольствием; устройство зданий, улиц, дорог; частная безопасность; полицейский процесс[4]. И. В. Платонов считал, что цель полицейской деятельности – благосостояние народа, а ее основа – не только принуждение, но и создание государством социально-правовых гарантий материального и нравственного развития народа[5]. Эту позицию разделял В. Н. Лешков, считая необходимым при этом развитие самоуправления населения и переноса в общину центра надзора за общественным порядком, сформулировал концепцию замены полицейского права наукой общественного права. Главное назначение государства он видел в обеспечении посредством законодательства, правосудия, полиции и армии прав общества на самостоятельность, саморазвитие, самосохранение и самоуправление[6]. И. Е. Андреевский, напротив, рассматривал общество и государство равноправными субъектами полицейской (управленческой и охранительной) деятельности и считал, что полицейская деятельность органов государства должна проявляться только тогда, когда гражданское общество оказывается несостоятельным в полной мере выполнить управленческую и правоохранительную функции[7].

И. Т. Тарасов рассматривал полицию как государственный институт и орган специальной компетенции, к ведению которой относил публичную и частную безопасность. Наделяя все органы исполнительной власти полицейскими (управленческими) полномочиями он полагал, что они правомочны «издавать во исполнение закона распоряжения и предписания, прибегая в случае неповиновения или сопротивления, к принуждению», а если распоряжение незаконно, то его исполнение – преступление[8]. Поэтому, по его мнению, граждане

имеют право «сопротивления или неповиновения незаконным распоряжениям и предписаниям»[9]. Сходных с И. Т. Тарасовым воззрений придерживался В. В. Ивановский, понимая под полицией принудительную деятельность государства и разделяя ее на «полицию безопасности» и «полицию благосостояния»[10].

А. И. Елистратов восходя к начальному смыслу понятия «полиция» – древнегреческое «городское дело», «общее управление делами государства, с участием всех его граждан» и считая его тождественным древнеримскому – «республика» – «общее дело», заключил, что «по своему происхождению «полиция» и «республика» ближе, чем родные сестры, это просто разные названия одного и того же предмета»[11]. В эпоху абсолютизма, когда под полицией понималась исключительно деятельность органов государства, этот смысл был извращен. Поднимая проблему становления правового государства, А. И. Елистратов выдвинул положение о том, что по мере становления конституционализма государственное управление начинает приобретать характер общественного служения[12].

В научном наследии полицеистов имперского периода российской истории представляется возможным выделить выработанные и сформулированные ими базовые положения концепции полиции о социальном предназначении исполнительной власти, деятельность которой должна быть направлена на удовлетворение всеобщей потребности в безопасности; о полиции как ее неотъемлемой, органичной составной части, представленной системой специальных органов государства, призванных исполнять управленческие, контрольные, надзорные, охранительные и другие функции в целях обеспечения общественной безопасности; о строгом соответствии распоряжений, предписаний и принудительных мер в деятельности полиции закону; о необходимости участия общества в государственном управлении и преисполнения властью идеей общественного служения, влекущего трансформацию отраслей государственного управления в публичные службы и эволюции полиции в орган оказания гражданам публичных (государственных) услуг в сфере обеспечения общественной безопасности. Их глубокое изучение и анализ в свете поставленных современными российскими социально-политическими реалиями вопросов о понятии «полиция» в правовой теории и практике показывает, что они прямо перекликаются с современной российской концепцией полиции как главного субъекта публично-правовых отношений в сфере обеспечения общественной безопасности и оказания услуг гражданам

Российской Федерации, а также лицам без гражданства и иностранным гражданам на ее территории в защите их жизненно важных интересов и потребностей.

В этой связи дальнейшая углубленная разработка и осмысление научного и практического наследия российской полицеистики является чрезвычайно актуальной и содержит мощный потенциал для их разрешения.

© Матиенко Т. Л., 2018

---

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[2] Законом Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности» органы внутренних дел включены в довольно обширный круг «сил обеспечения безопасности» (ст. 12). Понятие «безопасность» Законом «О безопасности» 1992 г. определено как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» (ст. 1).

[3] *Соловей Ю. П.* Российское полицейское право: история и современность // Государство и право. 1996. № 6; *Мушкет И. И.* Генезис «полицейского права» в контексте эволюции правовой системы России: Историко-теоретический анализ: Дис. … докт. юрид. наук. СПб., 2003; *Бельский К. С.* Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. М., 2004; *Никитин А. И.* Полицейское право как элемент полицейского дела // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2011. № 1-1. С. 325–332; и др.

[4] *Гуляев П. Н.* Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей российского государства по их состояниям и в отношении к полиции: В 2 ч. СПб., 1832. С. 1.

[5] *Платонов И. В.* Вступительные понятия в учение о благоустройстве и благочинии государственном. Харьков, 1856. С. 32–38.

[6] *Лешков В. Н.* 1) О мерах против воровства, грабежа и других нарушений имущественной и личной безопасности. М., 1861. С. 29–32; 2) Общественное право М., 1871. С. 19–23.

[7] *Андреевский Е. И.* Полицейское право. 2-е изд. Т. 1. СПб., 1874. С. 11–14, 18–19.

[8] *Тарасов И. Т.* Очерки науки полицейского права. М., 1897. С. 3, 33, 62.

[9] Там же. С. 63, 105.

[10] *Ивановский В. В.* Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1908. С. 54–86.
[11] *Елистратов А. И.* Учебник русского административного права. Вып. 1. М., 1910. С. 14.
[12] *Елистратов А. И.* 1) Основные начала административного права. М., 1917. С. 16–19; 2) Очерк административного права. М., 1922. С. 20–39.

М. Г. Чесовская*
А. Е. Таранова**

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРОФЕССИИ «ПОЛИЦЕЙСКИЙ» В КОНТЕКСТЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ

Решение актуальных проблем формирования и развития кадрового потенциала органов внутренних дел неразрывно связано с выработкой научно-обоснованной, рассчитанной на длительную перспективу кадровой политики, основанной на повышении гуманистического потенциала профессии «полицейский» и формировании инновационной многовекторной образовательной стратегии.

Анализ траекторий институционализации полиции и профессии «полицейский» сквозь призму «человеческого измерения» отвечает сразу нескольким методологическим тенденциям и носит эвристический характер. Во-первых, данная постановка проблемы исследования концептуализирует значимость развития человеческого, духовного потенциала в контексте новой парадигмы российской полиции. Ретроспективный анализ опыта реформирования национальной полиции стран Западной Европы, становления и развития российской модели полицейской службы показывает, что именно «человеческая составляющая» во все времена определяла ценности, дух, лицо правоохранительных ведомств и выработку моделей правоохранительной деятельности. Требования, предъявляемые к профессионализму и личностным качествам сотрудников полиции, обусловили неизбежность выработки и развития в мировой практике этико-деонтологических кодексов служебной деятельности, отвечающих вызовам и социальным требованиям конкретных культурно-исторических эпох.

Во-вторых, избранный исследовательский ракурс обусловлен современными методологическим трендами, определяющими направления социального и гуманитарного познания, в частности, в

* *Чесовская Марина Георгиевна* – начальник кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат исторических наук, доцент.

** *Таранова Александра Евгеньевна* – доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат социологических наук, доцент.

области философских, исторических, юридических, социологических, педагогических, филологических, психологических наук, переживающих сегодня новый антропологический поворот, выражающийся в утверждении междисциплинарного статуса антропологической, семиотико-лингвистической, коммуникативной, дискурсивно-диалогической, герменевтической, микроисторической, этнографической парадигм методологии и оформлении «таких новых для России научных направлений как антропология организаций, государственного управления и администрирования…»[1].

Социокультурная ситуация в новых геополитических условиях, характеризуется изменениями содержания и функций государства и институтов государственного управления, что находит отражение в разработке современной государствоведческой теории, полицеистике. Вместе с тем, если антропологии права уделяется все возрастающее внимание, то исследования антропологии государства, в частности государственного управления, до настоящего времени находятся в стадии концептуального оформления. Недаром А. И. Ковлер пишет, что «настало время подумать и об антропологии государства и социального управления, как стратегии государственных институтов (в частности, правоохранительной направленности. – *Авт.*)»[2]. В условиях глобальной политической, экономической и культурно-цивилизационной трансформации мира становится все более очевидным, что вопрос об антропологической ориентированности государства нуждается в концептуальном переосмыслении. В частности, когда государство и его институты в юридической науке продолжает рассматриваться в его классической специфике, – теряются национальные, расовые, религиозные, гендерные и другие его антропологические параметры, что не соответствует новым реалиям.

Становление полиции как социального института охватывает значительный период времени и характеризуется формированием как общих закономерностей, отражающих своеобразие её деятельности, вне зависимости от национальной специфики, так и особых черт, присущих отдельным цивилизационным традициям. Как любой социальный институт, полиция не только воспроизводит данные характеристики, но и в исторической ретроспективе является одной из форм как общецивилизационной, так и национальной идентичности. Говоря об истории развития моделей взаимодействия полиции и общества, необходимо отметить, что гуманитарный проект, связанный с повышением гражданского потенциала населения (как основного социаль-

ного капитала) всегда входил в структуру ее функций[3]. В этом контексте институционализация полиции рассматривается не только ядром рациональных технологий государственной власти и управления, но и посредником между «нормой, идеалом бытия» и «реальностью». Причем эта роль не сводится к контролю и надзору, полиция выработала способы превращения населения и территории в «прозрачные» категории для государственной власти[4]. Посредством системной полицейской деятельности (наблюдения, обработки и анализа информации) долгое время создавалось структурированное видение социальной реальности, осуществлялось ее деление на кластеры, которые становились «видимыми» для государственной власти и управленческих воздействий.

Данный подход позволяет значительно расширить представления о функционале современного института полиции с точки зрения ее социально-аксиологического потенциала.

В условиях современной модернизационной парадигмы модель новой кадровой политики МВД России в органах внутренних дел ориентирована на накопление и развитие социального, репутационно-имиджевого потенциала полиции, на мобилизацию интеллектуальных, социальных, духовных ресурсов. Ее концептуальная основа имеет *антропологическое (человекоцентричное)* основание, определяющее принципы и условия инновационного развития кадрового потенциала. Указанный подход формируется, изначально отталкиваясь от специфики функций современной российской полиции (социально-ориентированных по своей сути), опирающихся на социальный заказ государства, гражданского общества, выходя в плоскость утверждения необходимости и значимости разработки и внедрения гуманитарных стратегий, адаптивных деонтологических моделей профессионального общения с различными категориями населения, взаимодействия с институтами гражданского общества, средствами массовой информации по вопросам не только ведомственного, оперативно-служебного характера, но и общесоциального и общекультурного значения.

Системное понимание процесса институционализации профессии «полицейский» в условиях современного российского общества и формирование адаптивных моделей личностных социальных и профессиональных практик, основанных на ретроспективном анализе отечественных модусов и исторических традиций служения отечеству, отвечавших вызовам и угрозам на различных культурно-

исторических этапах, актуализируют необходимость выработки и диверсификации эффективных маршрутов образования и непрерывного, системного профессионально-личностного совершенствования (в частности, самосовершенствования) сотрудников полиции. Речь идет «о принципиальном повороте кадровой политики в направлении воспитания профессиональных, морально-этических и эстетических качеств сотрудника, качественного улучшения всей системы формирования и развития кадрового состава органов внутренних дел»[5].

Таким образом, характеристикой современного этапа институционализации профессии «полицейский» является то, что он не отрицает опыт предшествующих эпох развития органов правопорядка и интегрирует значимые элементы исторически сложившихся и оправдавших себя укладов и практик, «связывая воедино все поколения»[6]. Данная установка является основанием для выработки исторически обусловленных и национально-ориентированных модусов и стандартов служебной деятельности, как стратегических целей новой кадровой политики в органах внутренних дел на основе антропологической реконструкции профессиограммы и научно-обоснованных моделей и принципов.

© Чесовская М. Г., 2018
© Таранова А. Е., 2018

[1] *Соколовский С. В.* Дисциплинарная структура российской антропологии и развитие новых направлений // Феномен междисциплинарности в отечественной этнологии / Отв. ред. и сост. Г. А. Комарова. М., 2016. С. 32.
[2] *Ковлер А. И.* Антропология права: Учебник для вузов. М., 2002. С. 14.
[3] *Мишо К.* Полицейское управление во Франции при старом режиме // Неприкосновенный запас. 2004. № 4(42).
[4] *Андреева И. А.* Создание институциональной полиции как составная часть модернизации общества // Российская юстиция. 2011. № 1. 66–67.
[5] *Пашин В. М., Кобозев А. А.* Основные направления и формы реализации новой кадровой политики МВД России в органах внутренних дел. М., 2013. С. 29.
[6] *Смирнов Д. А.* Российское государство и полицейская реформа: историко-правовое исследование. М., 2013. С. 33.

А. И. Геворкян*

К ВОПРОСУ О ХАРАКТЕРИСТИКЕ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

На современном этапе развития общества происходят качественные изменения общественных отношений в сфере обеспечения безопасности государств от возникающих угроз. Они находятся в центре внимания ученых[1], которые отмечают необходимость совершенствования имеющихся и формирование новых механизмов обеспечения национальной безопасности, способных реагировать на новые вызовы. Данная проблема приобретает особую актуальность ввиду поражающей масштабности таких преступных проявлений как коррупция, терроризм, торговля людьми, преступлений в сети Интернет, незаконного оборота оружия и наркотиков, легализации преступных доходов. Данные негативные процессы носят транснациональный характер и для противодействия им требуется наличие эффективной системы, способной оперативно и качественно выполнять функции по охране личности, общества и государства.

Фундаментом системы обеспечения национальной безопасности страны является полицейская система государства, которая, действуя наряду с органами законодательной и судебной власти, составляет систему обеспечения правопорядка и законности.

В нормативных документах нет исчерпывающей информации о феномене «полицейская система». Оно, как правило, используется как обобщающее понятие для обозначения государственных органов, на которые возложена обязанность осуществления правоохранительной деятельности.

Понятие «полицейская система» вызвало к себе особый интерес в рамках проекта «Европейские полицейские системы» (2013–2016), в ходе которого осуществлялось компаративистское изучение полиции ведущих стран мира. Следует отметить, что данный период времени характеризуется активным становлением института полиции, его обособлением от иных государственных институтов (армии, юстиции, национальной гвардии и т. д.). Однако термин «полицейская система» так и не был теоретически проработан, а использовался в качестве инструмента сравнительного анализа для охватывания общего про-

* *Геворкян Анна Игоревна* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

странства деятельности разнообразных субъектов полицейской деятельности в странах Европы в XVIII–XIX вв., позволившего представить полицейскую деятельность как сложную совокупность социально-политических, социально-территориальных, профессиональных взаимоотношений[2].

Полицейскую систему государства в литературе рассматривают как совокупность функционирующих в системе органов исполнительной власти и взаимно дополняющих друг друга в процессе реализации поставленных задач государственных правоохранительных институтов, вся деятельность которых направлена на эффективную защиту личности, общества и государства от внутренних, а иногда и внешних угроз[3]. Дополнение «внешних угроз» является важным, так как в процессе глобализации границы внутренних и внешних воздействий становятся все более размытыми.

Уникальность института полиции состоит в том, что, являясь частью государственного механизма реализации государственных интересов и государственной политики, он позволяет наиболее полно по объему выполняемых правоохранительных функций обеспечивать права и свободы граждан[4].

В структуру полицейской системы государства входят только специфические органы, осуществляющие деятельность в рамках исполнительной ветви власти, в строгом соответствии с законодательством конкретного государства, где исчерпывающе четко определены их полномочия, задачи и обязанности.

Полиция – это «особые административные органы, располагающие вооруженными отрядами, задачей которых является поддержание порядка и защита общественной безопасности и существующего государственного строя»[5]. Именно в связи с реализуемой основополагающей задачей по обеспечению внутренней безопасности, в Российской Федерации эти органы и получили свое обобщенное название органов внутренних дел[6].

Роль органов полиции различна в государствах тоталитарных и правовых, демократических. В связи с этим в юридической литературе рассматривается понятие аппарата государства и его материальных придатков. Государственный аппарат и его материальные придатки в качестве самостоятельного звена (в том числе и полиция) составляют механизм государства. Однако это, скорее всего, относится к механизму тоталитарного государства, где задачи полиции состоят, прежде всего, в использовании репрессивных форм деятельности при реали-

зации воли государства. В правовом, демократическом государстве органы полиции выступают в другом качестве. Репрессивные и карательные функции, в большинстве своем, уступают место задачам обеспечения правопорядка и общественной безопасности, профилактики и контроля над преступностью, предоставления широкого спектра социальных услуг населению[7].

Таким образом, в условиях изменения политико-правовой организации современного общества, усложнение взаимодействия разнородных субъектов ставят перед государством и иными государственно-правовыми институтами задачу постоянного приспособления меняющимся потребностям общества. Несоответствие правоохранительной системы ее социально-экономическим характеристикам является в настоящее время одной из ключевых проблем развития государственности, поскольку непосредственно связанная с ее институциональными характеристиками низкая эффективность выполнения правоохранительной функции становится барьером для экономического роста страны и источником общественной нестабильности, снижает степень доверия граждан к государству.

Без институциональных преобразований в правоохранительной сфере, направленных на устранение чрезмерной централизации правоохранительных структур, развитие форм их взаимодействия с институтами гражданского общества, упрочение внешнего контроля и т. д., невозможно осуществление модернизации государственных функций в целях обретения государством легитимности на новом историческом этапе его развития.

© Геворкян А. И., 2018

---

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции

(о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Андреева И. А.* Сравнительное изучение полицейских систем в европейской науке // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития: Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2017.

[3] *Асямов С. В., Миразов Д. М., Таджиев А. А., Якубов А. С.* Полиция зарубежных

стран: система организации и опыт профессиональной подготовки кадров. Ташкент, 2010. С. 10.

[4] *Нижник Н. С.* Полицейская система как элемент правоохранительной системы современного государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: Материалы Международной научно-практической конференции, 19–20 сентября 2013 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2013. С. 6-13

[5] *Большой* юридический словарь / Ред. В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. А. Крылова и др. М., 2001.

[6] *Нижник Н. С.* Полицейская система – структурно-функциональный элемент правоохранительной системы государства // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции 21 сентября 2012 года. Ч. 1. СПб., 2013. С. 10–22.

[7] *Горшенева И. А.* Полиция в механизме современного государства: теоретико-правовые аспекты: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 9; *Нижник Н. С.* Российская полицеистика о дискурсивном и институциональном наследии эпохи полицейского государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: Материалы Международной научно-практической конференции, 17–18 сентября 2015 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2015. С. 41–55.

А. Ф. Малый*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Конституция Российской Федерации закрепляет общие принципы организации государственного аппарата, ориентируясь на международный опыт формирования органов власти, базирующийся на началах народовластия. Разделение власти является одним из базовых принципов, на которых строится система власти демократического государства. Опираясь на него, каждое государство самостоятельно решает, каким образом этот принцип может быть «внедрен» в систему властных отношений, как властные структуры будут взаимодействовать и сдерживать друг друга.

Конституционный законодатель России предусмотрел три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции Российской Федерации). Используемые в ст. 10 и 11 правовые конструкции относительно структуры властных органов, а также иные положения Конституции Российской Федерации порождают различные трактовки и суждения о системе высших органов государственной власти в России. В учебной и научной литературе достаточно распространенным является мнение о том, что в Российской Федерации на конституционном уровне закреплена президентская власть, а также допустимо выделять и иные ветви власти (контрольную, избирательную, надзорную и т. д.).

Ю. Е. Аврутин указывает, что «тремя ветвями государственной власти не исчерпывается перечень функциональных государственно-правовых институтов, связанных с реализацией государственных полномочий. Существует система *обеспечительных* государственных органов, не входящих ни в одну из ветвей власти, но выполняющих чрезвычайно важные государственный *надведомственные* функции»[1] (с. 52). К ним он относит Счетную палату, Совет Безопасности, органы прокуратуры и др.

Безусловно, необходимость осуществления различных функций государства порождает формирование соответствующих органов, на которые возлагается их реализация. Определение их места в структу-

* *Малый Александр Федорович* – профессор кафедры конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета, доктор юридических наук, профессор.

ре органов власти преследует не только сугубо теоретические задачи, но и дает возможность предопределять их эффективность, поскольку только во взаимодействии различных элементов могут быть достигнуты цели, ради которых и создается целостная система.

Правоохранительная система включает в себя множество элементов, каждый из которых выполняет свои задачи и находится во взаимодействии с другими. Периодически проводимые реорганизации дают основание утверждать, что оптимальная структура выстраивается не на основании научно обоснованных выводов, а на ситуационно возникающих потребностях. Выделение из системы отдельных элементов, обособление их не всегда дает нужный результат. Например, созданная в свое время Федеральная миграционная служба как самостоятельная структура, в конце концов, снова включена в систему МВД России. Можно приводить другие примеры выделения и упразднения органов, выполняющих сходные функции, переподчинение властных структур, перераспределение полномочий между органами. Это касается не только органов исполнительной власти, но данный процесс затронул и судебную ветвь (например, упразднение Высшего арбитражного суда Российской Федерации).

В этой связи уместно заметить, что теория построения властных структур должна быть в приоритете научных разработок, а доктрина должна формировать представления по различным проблемным вопросам властных отношений. Эксперименты в этом вопросе могут дорого стоить государству.

Вопрос о соотношении ветвей государственной власти имеет не только прикладное, но и теоретическое значение. Ему в нашей науке уделялось и уделяется значительное внимание, причем не только на федеральном уровне[2]. Важны и исследования сущности конституционных конструкций, содержания категориального аппарата[3]. Можно обозначить проблему места правоохранительных органов в системе органов власти. С точки зрения разделения власти, актуален вопрос о том, кому должны быть подчинены эти органы: Президенту или Правительству. Если система правоохранительных органов входит в систему исполнительной власти, тогда и подчинение должно строиться исходя из функционала соответствующей ветви власти.

Но можно обозначить проблему и таким образом: президентская ветвь власти с точки зрения разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10) не имеет собственного функционала, поскольку ст. 11 Конституции выделяет главу государства, не включая

его ни в одну из ветвей власти. В то же время совокупность норм, определяющих конституционный статус Президента Российской Федерации, позволяет прийти к выводу о том, что глава государства исполняет Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, его акты подзаконны, а его права и обязанности укладываются в рамки исполнительно-распорядительных полномочий. Такое понимание позволяет включать любые органы, входящие в структуру исполнительной ветви власти в функционал Президента Российской Федерации.

Поскольку Конституция Российской Федерации не определяет в полной мере механизм реализации полномочий Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, детализацию осуществляют федеральные законы и указы Президента. В частности, ч. 1 ст. 112 Конституции Российской Федерации возлагает на главу государства обязанность утверждать структуру федеральных органов исполнительной власти. Соответствующий указ главы государства устанавливает не только перечень органов, но и их подчиненность.

Согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации «Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации» (п. 4 Положения)[4]. Глава государства осуществляет руководство и иными органами исполнительной власти (Министерство юстиции, Министерство обороны, Министерство иностранных дел …). Таким образом, в системе федеральной исполнительной ветви власти существуют два центра непосредственного руководства структурными подразделениями: Президент и Правительство. Это подтверждает вывод о том, что глава государства по своему функционалу реализует исполнительно-распорядительную деятельность. В то же время он имеет полномочия и «рычаги влияния» в отношении формирования и деятельности иных ветвей власти. Этому есть конституционная основа. Согласно ст. 80 Конституции Российской Федерации, Президент «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти».

Вышесказанное позволяет делать выводы о существовании системы тесных взаимосвязей, пронизывающих весь механизм исполнительной власти в государстве. В то же время, не всегда понятна роль правоохранительных органов в системе сдержек и противовесов, поскольку их самостоятельность в принятии решений относительно

правомерности деятельности органов государственной власти и их должностных лиц ограничена. Очевидно, что правоохранительная система является охранительным инструментом, не обладающим даже относительной автономией в системе властных отношений.

Повышенное внимание части общества к будущему переходу высшей власти к новому лидеру государства актуализирует вопрос о более прозрачной и предсказуемой системе сдержек, которая должна сбалансировать властные полномочия главы государства. В этой связи уместны более глубокие исследования относительно сущности государственной власти и, в том числе, места правоохранительных органов в системе властных отношений.

© Малый А. Ф., 2018

---

[1] *Аврутин Ю. Е.* Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб., 2003. С. 52.

[2] *Малый А. Ф.* Организация органов государственной власти области как субъекта Российской Федерации: Дис. … докт. юрид. наук. Северодвинск, 2000.

[3] *Чиркин В. Е.* Конституционная терминология. М., 2016.

[4] Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52. Ч. 5. Ст. 7614.

А. В. Парфенов*

ПОЛИЦИЯ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА: ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ

Опыт общения с работниками правоохранительных органов и учащимися старших курсов высших учебных заведений системы МВД России показывает, что вопрос о месте полиции в механизме государства не воспринимается ими как проблема, требующая пристального научного внимания. Большинство из них полагает, что полиция является одним из видов государственных органов. Такой подход, как правило, не вызывает особых нареканий в среде ученых-правоведов, юристов-практиков и по этой причине достаточно широко используется в рамках преподавания специальных и отраслевых юридических дисциплин. В то же время, представляется, что определение места полиции в механизме государства является сегодня весьма актуальным и значимым вопросом.

Обращаясь к нему, считаем необходимым обратить внимание на два принципиально важных момента. Первый из них касается связи полиции и государства. Сегодня традиционно полиция рассматривается как элемент механизма государства. Ее существование вне данной конструкции не допускается. Действительно, история возникновения и развития полиции во многом подтверждают правоту такого рода утверждений.

По справедливому замечанию классиков марксизма, «полиция так же стара как государство»[1]. Ее появление стало возможно лишь в государственно организованном обществе. С потребностями последнего и следует связывать причины формирования полиции. Она выступила инструментом, при помощи которого государство стремилось обеспечить защиту интересов «тех, кто стоял у власти»[2] и создать безопасные условия жизнедеятельности для простых людей. Следовательно, полиция создавалась по воле государства и была нацелена на решение задач, стоявших перед ним на каждом историческом этапе. Исходя из того, что механизм государства представляет собой систему элементов, формируемых по воле государства и функционирующих под его началом, можно констатировать, что полиция с первых лет

* *Парфенов Александр Вячеславович* – профессор кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

своего существования выступала в качестве его важного компонента.

В таком качестве она продолжала существовать и развиваться в течение многих столетий. Вместе с тем, накопленный социально-правовой опыт, показывает, что юридической науке и практике были известны и другие модели отношений государства и полиции. В частности, в начале XX в. популярной стала идея выделения ее из состава механизма государства и широкого привлечения народных масс к охране правопорядка. Первый идеологический шаг в этом направлении был сделан Временным правительством в апреле 1917 г. Традиционное название *полиция*, которое прочно ассоциировалось с органом государственной власти, было заменено названием *милиция*, ассоциируемым с народным ополчением[3]. Однако, милиция продолжала оставаться частью механизма государства.

Следующий этап преобразований был связан с Октябрьской революцией 1917 г. Его основой послужило заявление В. И. Ленина, согласно которому «вооруженной народ должен заменить и постоянное войско, и полицию»[4], олицетворяющих буржуазную государственную машину, которую необходимо «разбить, сломать вдребезги, стереть с лица земли»[5]. Под влиянием подобных идей 10 ноября 1917 г. была создана милиция РСФСР. Ее исключение из числа элементов механизма государства было призвано продемонстрировать близость к народу и отражало концептуальные теоретические идеи того периода, связанные с построением принципиально нового государства.

Однако практика показала неэффективность подобных новелл. Уже в марте 1918 г. началось обсуждение вопроса о необходимости создания советской милиции на штатных началах[6]. В июле 1918 г. было высказано предложение о создании советской рабоче-крестьянской милиции[7]. В том же году данная правоохранительная структура была возвращена в механизм государства. В рамках него в дальнейшем происходило функционирование и развитие как советской, так и российской милиции. В качестве его неотъемлемого элемента рассматривается и полиция современной России.

Таким образом, можно утверждать, что отнесение полиции к числу элементов механизма государства в современной юридической науке и практике является доминирующим, но, отнюдь, не единственным подходом.

Второй принципиально важный момент связан с проблемой определения видовой принадлежности элемента механизма государства, к которому может быть отнесена полиция. Данный вопрос пред-

ставляется достаточно актуальным для современной юриспруденции. Известно, что основными элементами механизма государства являются государственные органы и государственные организации. Логично предположить, что полиция должна быть отнесена к одному из них. Однако специфическое положение, занимаемое ею в Министерстве внутренних дел, существенно осложняет решение данного вопроса. Возникающие по этому поводу теоретические споры привели к тому, что часть специалистов, рассматривая вопрос о месте полиции в механизме государства, стала стараться избегать использования категорий «государственные органы» и «государственные организации». Нередко ученые-правоведы ограничиваются лишь констатацией того факта, что полиция является «структурно-функциональным элементом государственного механизма»[8], либо «обязательным структурным элементом государственной власти, механизма государства»[9]. Более же опасной тенденцией, по-нашему мнению, является стремление отдельных исследователей относить полицию к элементам, не характерным для механизма государства. В их трудах полиция выступает в качестве «государственного образования»[10], «силового компонента исполнительной власти»[11], «профессиональных вооруженных формирований исполнительной власти страны»[12], «полицейского аппарата»[13] и т. д. Природа данных феноменов и их место в механизме государства в соответствующих трудах, как правило, не раскрывается.

Изучение полиции в контексте традиционных элементов механизма государства показывает, что одним из наиболее популярных в современной юриспруденции направлений исследований выступает рассмотрение полиции как специфического государственного органа. Оно получило, как нам представляется, наиболее широкое распространение. Как отмечал В. В. Гибов, «место полиции, очевидно, следует искать в определении того, каким органом государства она является»[14]. По мнению И. А. Горшеневой, «она является самостоятельным специфичным государственным органом, обладает специальной компетенцией»[15].

Уязвимость представленного подхода видится нам в том, что, во-первых, как известно, одним из существенных признаков государственных органов выступает наличие властных полномочий, связанных, в том числе, с возможностью установления общеобязательных правил поведения. Задача же полиции, в основном, состоит в реализации правовых предписаний, регламентирующих ее деятельность. Во-вторых, государственный орган от имени государства осуществля-

ет его функции и имеет относительную автономность. Полиция же функционирует под началом МВД России, выступает его составной частью. В-третьих, государственным органом выступает МВД России в целом. Если допустить, что полиция – государственный орган, то мы получим конструкцию «орган в органе», неизвестную ни юридической науке, ни юридической практике. В-четвертых, если предположить, что в рамках МВД России в качестве государственного органа существует полиция, то тем самым мы косвенно допускаем возможность формирования государственных органов не государством, а самими ранее созданными государственными органами.

В этой связи мы полагаем, что полицию не следует относить к числу государственных органов. По своей природе она может рассматриваться как организационно оформленный государством коллектив людей, функционирующий под руководством государственного органа (МВД России) в сфере деятельности, связанной с защитой жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, а также для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности, обеспечения общественной безопасности. Таким образом, полиция может и должна рассматриваться как специфический вид государственных организаций.

© Парфенов А. В., 2018

---

[1] *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. 2-е изд. Т. 21. М., 1955. С. 118.

[2] *Городинец Ф. М.* Правовое государство и милиция (теоретико-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 104.

[3] *Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю.* Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1997. С. 244.

[4] *Ленин В. И.* Грозящая катастрофа и как с ней бороться // Ленин В. И. Полное собрание сочинений: В 55 т. Т. 32. М., 1969. С. 155.

[5] *Ленин В. И.* Государство и революция // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Т. 33. М., 1981. С. 100.

[6] *Крылов С. М.* История советской милиции. Т. 1. М., 1977. С. 43.

[7] *Городинец Ф. М.* Правовое государство и милиция (теоретико-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. С. 110.

[8] *Астахов Д. В.* Роль и место органов внутренних дел в государственном механизме современной России (теоретико-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 7–9; 99.

[9] *Беспалова Т. В., Парафило А. Л.* Социально-философские основания гражданственности: проблемы определения // Философия права. 2013. № 2. С. 116.

[10] *Roberg R. R.* The Changing Police Role. New Dimensions and New Issues. San Jose, 1976. P. 15.

[11] *Горшенева И. А.* Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты): Дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 27, 132.
[12] *Шишкарев С. Н.* Полицейская система Франции: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. С. 10.
[13] *Бельсон Я. М.* Полиция «свободного» общества. М., 1984. С. 54–60.
[14] *Гибов В. В.* Сыскная полиция в механизме российского государства (теоретический и историко-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 1998. С. 33.
[15] *Горшенева И. А.* Полиция в механизме современного государства (теоретико-правовые аспекты): Дис… канд. юрид. наук. С. 54.

О. Е. Калпинская*

ПОЛИЦИЯ: СТРУКТУРИРОВАНИЕ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ В ДИСКУРСЕ ТЕОРИИ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Сложившаяся ситуации в России объясняется взаимосвязью политики и безопасности, что обнаруживается в сфере, в которой дисфункции социальной системы создают непосредственную опасность утраты ее динамического равновесия и устойчивости.

Представляется важным отметить, что институты государственной власти, которые обусловливают содержание российской государственно-правовой политики в сфере борьбы с преступностью, функционируют на базе конституционного принципа разделения властей. Принцип разделения властей – важнейшая база функционального и структурообразующего принципа взаимного контроля и рациональной организации ветвей власти[1] (ст. 10 Конституции Российской Федерации). Данный принцип, как известно, проистекает из парадигмы, сформулированной Ш. Монтескье. Французский философ, писатель, историк отмечал, что «политическая свобода, значимая уравновешенность ума возникает из понимания, в силу которого каждая личность имеет представление о собственной безопасности. С целью обладания данной свободой представляется необходимым, чтобы государственный аппарат был организован таким образом, чтобы человек не боялся другого человека. Когда исполнительные и законодательные рычаги власти объединены в одном органе, свобода является невозможной … Свобода отсутствует, таким образом, когда судебная власть не разделена с исполнительной и законодательной. Когда судебная власть объединена с законодательной властью, свобода будет подвержена произвольному контролю, а судья в результате превратится в законодателя. Когда судебная власть объединена с властью исполнительной, судья при вынесении судебного постановления вправе поступать с максимальной степенью ожесточенности угнетателя»[2].

Подвергая оценке концепцию кратологии (науки о власти), следует учитывать ее влияние на сферу так называемой практической

* *Калпинская Ольга Евгеньевна* – заведующий кафедрой уголовного права и криминологии Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого (Новгород), кандидат юридических наук, доцент.

уголовной политики. В контексте идеи, вынесенной в советский период российской истории относительно правоохранительной системы, необходимо отметить, что она выражалось при расследовании уголовных дел в совмещении следователем двух взаимоисключающих функций: во-первых, функции должностного лица органа исполнительной власти и, во-вторых, функции судьи. В то же время, представляется важным отметить, что в соответствии с положениями Уголовно-процессуального кодекса РСФСР[3], на стадии предварительного расследования сторона обвинения формально отсутствовала, хотя данное физическое лицо признавалась главным адресатом притязаний со стороны защиты. Представляется, что данный факт способствовал следующему: в дальнейшем это привело к легализации в российском уголовном процессе принципа состязательности сторон, в качестве одной сторон которого в настоящее время выступает сторона обвинения, которая представлена главным образом лицами органов государственной исполнительной власти.

Трансформировав функцию расследования преступлений в функцию уголовного преследования, реформаторы органов уголовной юстиции, разрешили, по их мнению, важнейшую проблему, столкнулись с новой, не менее главной, задачей. По утверждению Е. П. Ищенко, «законодатель превратил следователя из исследователя материалов дела в преследователя, придал его деятельности исключительно обвинительный уклон»[4]. Представляется, что в большей степени именно в связи с этим, в России актуализировалась идея дальнейшей реорганизации Министерства внутренних дел России. На основании действующих нормативных правовых актов данный Федеральный орган исполнительной власти в современной России сформирован по линейно-функциональному принципу, и соответственно по идеям реформаторов подлежит совершенствованию по следующим основным направлениям: упрощение организационной структуры Министерства; реорганизация системы ведомственного контроля; переориентация на приоритетную реализацию полицейских функций; повышение эффективности управления и пр.

В процессе исследования мы приходим к выводу, что важнейшая функция расследования преступлений, которая рассматривается в процессуально-правовом аспекте, достаточно уязвима. Статистические данные о деятельности Министерства внутренних дел России демонстрируют, что следственным путем раскрывается только 1,0–1,5 % от общего числа регистрируемых общественно опасных дея-

ний. Представляется, что данная функция расследования преступлений, рассматриваемая исключительно в процессуально-правовом аспекте, изначально не состоятельна. Автор аргументирует свою позицию следующим: функция расследования преступлений не ориентирована на достижение целей, для разрешения которых, в свою очередь, создавались подразделения следствия и дознания Министерства внутренних дел. В связи с изложенным, анализ данной функции Министерства представляется невозможной без исследования его оперативно-розыскной функции. В науках уголовно-правовой сферы и в правоприменительной практике данные функции обособляют.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[5], к функциям полиции относится охрана общественного порядка, охрана собственности и обеспечение общественной безопасности, защита здоровья, жизни, прав и свобод российских, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности. Полиция призвана в пределах полномочий оказывать содействие различным федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов России, другим органам государства и органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, организациям независимо от форм собственности, должностным лицам указанных органов и организаций.

На основании ст. 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»[6] на подразделения, организации и службы полиции возлагаются следующие полномочия:

– выявление, пресечение, предупреждение, раскрытие преступлений, розыск лиц, совершивших преступления, других лиц в соответствии с законами;

– регистрация, прием, проверка сообщений и заявлений об административных правонарушениях, о преступлениях, о происшествиях;

– производство дознания, различных процессуальных действий по уголовным делам, производство по делам об административных правонарушениях, которые отнесены законодательством к подведомственности полиции;

– обеспечение безопасности дорожного движения;

– устранение и выявление причин административных правона-

рушений, преступлений и условий, способствующих их непосредственному совершению, участие в профилактике безнадзорности и правонарушений в отношении несовершеннолетних;

– обеспечение общественного порядка и безопасности граждан, включая места проведения массовых, публичных мероприятий, в условиях чрезвычайных ситуациях и при осложнении оперативной обстановки;

– осуществление оперативно-поисковых и специальных технических мероприятий, оперативно-розыскной деятельности;

– обеспечение собственной безопасности;

– подготовка, переподготовка и повышение квалификации сотрудников органов полиции;

– сбор, хранение и анализ оперативно-розыскной информации;

– противодействие коррупции, терроризму и экстремистской деятельности;

– государственная защита свидетелей, потерпевших, других участников уголовного судопроизводства, следователей, судей, прокуроров, должностных лиц контролирующих и правоохранительных органов, иных защищаемых лиц:

– контроль за лицами, которые освобождены из мест лишения свободы, за поведением осужденных, чье наказание не связано с лишением свободы;

– охрана, содержание, конвоирование задержанных лиц, которые подвергнуты административному аресту, и (или) заключенных под стражу лиц, которые находятся в изоляторах временного содержания обвиняемых и подозреваемых органов внутренних дел;

– государственная охрана объектов, имущества граждан и организаций;

– осуществление экспертно-криминалистической деятельности;

– осуществление лицензионно-разрешительной работы;

– обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами зарубежных стран-членов Международной организации уголовной полиции – Интерпола и с Генеральным секретариатом Интерпола.

Анализ деятельности органов полиции демонстрирует: в оперативно-служебной практике оперативные сотрудники полиции, как и их руководители, стремятся осуществлять расследование самостоятельным образом. Профессор В. Д. Зеленский в связи с этим, отмечает: «Процессуальное подчинение, которое в современной России основано на законоположениях уголовно-процессуального права, в

настоящее время в значительной степени сталкивается с результатом действия синергетических и иных подобных закономерностей, которые усиливаются ведомственными, личностными и другими интересами. В подобной сложившейся ситуации, оставляя процессуальное подчинение в отдельном расследовании, представляется необходимым обеспечить административную зависимость оперативно-розыскных аппаратов от непосредственно следственных органов. Административное подчинение, тем самым, нейтрализует недостатки, включая взаимодействие следователей и оперативных уполномоченных ОБЭП»[7]. В связи с этим, необходимо подчеркнуть, что в западном судопроизводстве многих иностранных государств отсутствует процессуальная фигура следователя, то есть лицо, осуществляющее расследование, которое производит и процессуальные действия, и оперативно-розыскные мероприятия. Возможно, именно в связи с этим, отмечая установку на реформирование механизма государственной власти, ученые отмечают условность российского принципа разделения властей, ибо государственно-правовые формы его реализации в России в настоящее время зависят как от национальных традиций, так и от конкретных социальных и политико-экономических условий жизни государства и общества.

© Калпинская О. Е., 2018

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

[2] *Лазарев В. В.* Общая теория права и государства. М., 2012. С. 272.

[3] Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.

[4] *Ищенко Е. П.* Современные тенденции управления расследованием преступлений. В 2 Т. Т. 1. М., 2012. С. 13.

[5] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[6] Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 250

«Вопросы организации полиции» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

[7] *Зеленский В. Д.* Отдельные организационные вопросы взаимодействия следователя с оперативно-розыскными службами в расследовании преступлений // Ученые-криминалисты и их роль в совершенствовании научных основ уголовного судопроизводства: Материалы межвузовской юбилейной научно-практической конференции 25–26 октября 2013 г. М., 2013. С. 406.

В. К. Дмитриев*

РОЛЬ ПОЛИЦИИ В СИСТЕМАХ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОЗАКОННОСТИ

История российской полиции насчитывает долгие годы становления, развития реформирования, совершенного изменения привычной, устоявшейся структуры. В настоящее время полиция России приближается к трехсотлетнему юбилею. Вопрос о месте российской полиции в системе публичного управления продолжает вызывать интерес ученых и вызывать дискуссии на научных конференциях[1]. Считаем, что с момента ее учреждения в императорской России, она была призвана, в конечном итоге, обеспечивать именно правопорядок в более широком смысле – в смысле правозаконности. Поэтому мы не случайно использовали именно этот термин в названии статьи.

Уточним, о чем идет речь, и почему мы говорим о публичном управлении. Проведенное нами конституционно-правовое исследование[2] показало глубокую трансформацию системы государственного управления в России, если сравнить современное состояние управления и его историю, насчитывающую долгие годы развития. Эта трансформация была нормативно (юридически) оформлена принятием действующей Конституции Российской Федерации 1993 г.[3]

Главное отличие управления на современном этапе состоит в его трансформации в публичное управление; термин «государственное управление», привычный для юридической литературы, не всегда оказывается способен «охватить» и объяснить отдельные явления конституционно-правовой и административно-правовой действительности.

В привычный процесс государственного управления оказываются вовлеченными новые специфические субъекты, которые не входят по своей природе, полномочиям, правовому статусу в систему «трех ветвей власти», которая и определяет именно государственное управление как таковое, в привычном смысле. Кроме вполне очевидных субъектов такого рода (Президент Российской Федерации; Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам человека;

* *Дмитриев Владимир Константинович* – доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского государственного экономического университета, кандидат юридических наук.

Счетная палата Российской Федерации; Администрация Президента Российской Федерации) в последние годы имеет место фактическое вовлечение в процесс государственного управления, например, государственных корпораций, которым в том или ином порядке и в том или ином объеме делегируются отдельные государственно-властные полномочия (или они, по крайней мере, зачастую де-факто выполняют публично значимые функции, не ограничиваясь только предпринимательской деятельностью).

Отдельного упоминания и дискуссии заслуживает статус лиц, которых мы бы обозначили как «посредники, выполняющие публично-правовую функцию» или «посредники, вовлеченные в процесс публичного управления». К этой категории могут быть отнесены многофункциональные центры оказания государственных услуг, чья правовая природа при ближайшем рассмотрении оказывается не столь очевидной. С одной стороны, с гражданско-правовой точки зрения, это, как правило, государственные казенные учреждения. Но, с другой стороны, характер исполняемых ими функций таков, что не позволяет «задвинуть» их в число обычных юридических лиц, созданных для участия в гражданском обороте или для опосредования участия в нем государства – Российской Федерации или ее субъектов.

Еще более «продвинутым» оказывается следующий пример. Президент – председатель правления ПАО «Сбербанк» Г. О. Греф относительно недавно заявил, что возглавляемый им банк может стать посредником в выдаче паспорта гражданина Российской Федерации (так называемого внутреннего) и водительского удостоверения, фактически взяв на себя функции многофункционального центра оказания государственных услуг[4]. Явных опровержений со стороны государственной власти или ее несогласия с таким предложением не последовало. Соответственно, это отдельный вопрос – участие (пусть и посредническое) в таких административных процедурах юридического лица, которое формально, с точки зрения его организационно-правовой формы, является коммерческой, да еще и кредитной, организацией.

Примеры сказанному можно продолжать приводить и далее.

Ну и, наконец, собственно административная реформа, начатая в России достаточно давно и перманентно продолжающаяся по настоящее время, требует особого «качественного подхода» в реформировании государственного управления[5].

Аналогично состоит дело и с категориями «законность» и «пра-

возаконность». Мы склонны полагать, что действующая Конституция Российской Федерации по своему духу и букве говорит не о законности как таковой (в узком смысле), а именно о правозаконности, то есть о состоянии законности, которое конституируется, в первую очередь, естественными правами человека[6].

Соответственно, по-новому определяется роль полиции в частности и МВД России в целом в указанных процессах. Являясь частью государственного аппарата, указанные органы власти не могут «оставаться в стороне» от описанных нами трансформаций.

Какие наиболее важные изменения и вызовы в этой сфере можно отметить?

Во-первых, для органов полиции необходимо выстроить оптимальную схему взаимодействия в процессе исполнения их функций и полномочий не только с органами государственной власти, но и с теми самыми «посредниками в сфере публичного управления». Это означает, в том числе, определенную степень интеграции информационных систем и обеспечение доступа к ним уполномоченных лиц. Если с первыми процесс, в принципе, на сегодня налажен путем принятия соответствующих административных регламентов оказания государственных услуг или взаимодействия с теми или иными лицами, то со вторыми процесс «установления правовых контактов» в должной мере не начат.

Во-вторых, при учете трансформации государственного управления в публичное управление приходится констатировать необходимость изменения самой структуры органов внутренних дел. Она должна отвечать новым поставленным задачам в части совершенствования и оптимизации. При этом, оптимизация не должна означать автоматическое сокращение штатов и числа личного состава, а по нашей мысли, является процессом «двусторонним» – с одной стороны, это приведение структуры органов внутренних дел в соответствие с реалиями публичного управления, и одновременно с другой стороны – оптимизация в смысле снижения нагрузки на личный состав, особенно нагрузки, не связанной собственно со службой по охране правопорядка (в широком смысле).

Только при одновременной реализации двух указанных выше компонентов в стратегии можно будет создать полицию, которая выполняет необходимые задачи по охране порядка и соответствует критериям эффективности государственного управления. Понимание управления в смысле *публичного* управления позволяет осознать по-

требность в снятии с полиции функций, не соответствующих ее прямому назначению, и в передаче таких функций особым субъектам публичного управления (может быть, иногда и «посредникам» – коммерческим организациям), о которых речь шла выше.

Это позволяет подчеркнуть высокую роль полиции в системе публичного управления правовым государством. Роль же органов внутренних дел в системе конституционной правозаконости определяется конституционной нормой о том, что человек, его права и свободы являются в Российской Федерации высшей ценностью.

Полиция в правовом государстве призвана «трансформировать» (или воплощать) эту конституционную норму в действительность. Иными словами, в каком-то смысле устанавливать соответствие конституционной правовой доктрины и правовой реальности.

Ни одно государство, в том числе и правовое государство, как бы того ни хотелось, не может обойтись без органов охраны правопорядка, и в частности полиции. Вопрос стоит исключительно в степени вовлеченности полиции в регулирование соответствующих правоотношений и в масштабах «работы на земле», что, в свою очередь, связано с состоянием преступности в целом по стране и в отдельных ее субъектах (или регионах).

© Дмитриев В. К., 2018

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-

летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Дмитриев В. К.* Правовое управление как атрибут правового государства: конституционный и административный аспекты // Актуальные вопросы развития российской государственности и публичного права: материалы всероссийской научно-практической конференции 25 мая 2015 г. / Отв. ред. Е. В. Трофимов. СПб., 2015. С. 32–37; *Новиков А. Б., Дмитриев В. К.* Правовое государство: актуальность современного конституционно-правового исследования // Журнал правовых и экономических исследований. 2015. № 4. С. 47–53; *Дмитриев В. К.* Правовое государство как базовый атрибут конституционного строя Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2016.

[3] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля

2014 года, 21 июля 2014 года) // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

[4] Сбербанк назвал сроки оформления паспортов гражданам // РБК: официальный сайт. – https://www.rbc.ru/society/05/09/2017/59ae168c9a794749a8335f31 (дата обращения: 02.02.2018).

[5] *Новиков А. Б.* Идеология менеджмента качества в концепции административной реформы. СПб., 2009.

[6] *Дмитриев В. К.* 1) Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в системе атрибутов правового государства // Ученые записки юридического факультета / Под ред. А. А. Ливеровского. 2015. № 39(49). С. 12–16; 2) Конституционное значение категории «правовая кратология» в контексте теории правового государства // Гражданское общество и правовое государство: теория и практика: Сборник публикаций фонда развития юридических наук конференции (13 декабря 2014 г., Санкт-Петербург). СПб., 2014. С. 28–31.

Ю. В. Анохин*

МЕСТО ПОЛИЦИИ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

Конституция Российской Федерации провозгласила Россию демократическим правовым государством, в котором высшей ценностью является человек, его права и свободы. Это обусловливает ответственность государства как перед отдельным гражданином, так и перед обществом в целом. В связи с этим возникает необходимость постоянного совершенствования механизма защиты прав личности. И здесь особая роль принадлежит государственным органам, которые наделены властными полномочиями в отношении правонарушений, правовых споров, ущемления прав граждан.

В структуре деятельности любого государственного органа вопросы обеспечения прав и свобод граждан занимают значительное место, поскольку это их важнейшая конституционная обязанность. Но решение данных вопросов не входит в круг основного содержания деятельности большинства органов, а подчинено выполнению конкретных задач, являясь одним из условий, способствующих нормальному функционированию государственного органа и достижению поставленных целей.

Среди всего разнообразия различных органов существуют специальные, которые образованы для защиты граждан от преступных посягательств, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности. Традиционно данные органы называют правоохранительными.

Правоохранительные органы тесно взаимодействуют между собой, специализируясь на решении конкретных задач. Сюда входят обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, раскрытие и расследование преступлений, проведение в жизнь правил паспортной системы, обеспечение соблюдения правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства и др.

Деятельность правоохранительных органов строго регламенти-

* *Анохин Юрий Васильевич* – заместитель начальника Барнаульского юридического института МВД России (по научной работе), доктор юридических наук, доцент, Почетный сотрудник МВД России, Заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации.

рована соответствующими правовыми документами. Неукоснительное следование юридическим предписаниям служит важной гарантией выполнения возложенных на них задач в сфере обеспечения стабильности правопорядка, охраны прав и свобод граждан. В основе правового регулирования компетенции правоохранительных органов лежат принципиальные требования Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных актов, непосредственно регулирующих их деятельность.

В механизме государственно-правового обеспечения прав личности правоохранительные органы, дополняя друг друга, образуют систему, выступающую ядром организационного обеспечения реализации личных конституционных прав и свобод. В рамках этой системы значительный объем работы выполняют органы внутренних дел – федеральные исполнительные государственные органы, которым поручена организация непосредственной работы по охране общественного порядка и обеспечению общественной и личной безопасности граждан, защите прав и законных интересов граждан и организаций от противоправных посягательств.

В основе конституционного принципа организации и деятельности Министерства внутренних дел заложено отнесенное Конституцией к прерогативе Правительства проведение мер «…по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (ст. 114).

Возможности полиции в механизме государственно-правового обеспечения прав личности обусловлены их компетенцией[1]. Сюда входят те права и обязанности, которые установлены правовыми актами, регламентирующими их деятельность. Поэтому при определении компетенции важно подчеркнуть правовую природу полномочий органов внутренних дел. Содержание их предмета ведения составляют общественные отношения в сфере укрепления законности, охраны правопорядка и обеспечения общественной безопасности, прав и законных интересов граждан, государственных интересов и др.

Компетенция определяется общими типовыми и индивидуальными положениями о том или ином органе внутренних дел, а также специальными законодательными и иными нормативными актами, которые выделяют круг прав и обязанностей ряда органов, действующих в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В своей деятельности полиция руководствуется Конституцией Российской Федерации, Декларацией прав и свобод человека и граж-

данина, федеральными и иными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, актами Министерства внутренних дел Российской Федерации и других министерств и ведомств, положениями о соответствующих службах в органах внутренних дел, а также международными договорами Российской Федерации.

Правовые акты МВД, в большинстве своем, регламентируют работу конкретных служб и подразделений по борьбе с преступлениями и другими правонарушениями, в том числе непосредственно посягающими на права и свободы личности. Существуют также приказы МВД, регулирующие вопросы упрочения законности, соблюдения прав и свобод личности и профессиональной этики при отправлении должностных полномочий, организации работы сотрудников по обеспечению реализации конкретных субъективных прав и т. д.

Таким образом, роль полиции в механизме государственно-правового обеспечения прав и свобод личности заключается в обеспечении реализации, охраны и защиты прав и свобод граждан в пределах своей компетенции, определенной законодательством.

Общепризнанными формами осуществления полномочий полицией являются правовая или юридическая (нормотворчество и правоприменение) и организационная[2].

Основным видом работы полиции в механизме обеспечения прав и свобод личности является их правоохранительная деятельность: предупреждение, выявление, раскрытие, расследование преступлений и иных правонарушений, посягающих на права и свободы граждан.

Предупреждение преступлений и административных правонарушений – многообразная, многоаспектная, разноуровневая практическая деятельность многочисленных государственных органов, общественных организаций и отдельных граждан, направленная против преступности с целью удержания ее на социально-терпимом уровне[3].

Содержание охраны прав и свобод граждан применительно к деятельности полиции включает в себя предупреждение и профилактику нарушений прав и свобод личности, а также устранение препятствий, не являющихся правонарушениями и мешающих нормальному осуществлению прав и свобод граждан.

Поэтому основное назначение мероприятий, проводимых полицией в сфере правоохранительной деятельности, заключается в предотвращении нарушений прав и свобод и устранении препятствий на пути их реализации. Важная роль здесь отводится именно профилактике нарушений прав и свобод граждан. Органы внутренних дел в

профилактике занимают ведущее место, так как именно на них возложена непосредственная обязанность по борьбе с преступностью. Профилактика преступлений и иных правонарушений относится к числу приоритетных направлений деятельности полиции.

Важное место в деятельности полиции по обеспечению прав и свобод личности занимает служба участковых уполномоченных полиции. Основное направление этой деятельности представляет профилактика правонарушений в целях обеспечения личной и имущественной безопасности граждан, охраны общественного порядка и общественной безопасности, предупреждения и пресечения преступлений и административных проступков, а также раскрытие преступлений и оказание помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям и общественным объединениям в осуществлении их прав и законных интересов. Поэтому, как справедливо указывается в литературе, «должностное положение предопределяет универсальный характер служебных обязанностей участковых уполномоченных полиции, требует от них умения использовать в своей работе не только необходимый арсенал милицейских средств, но и психолого-педагогические навыки, житейский опыт, знания уголовного, уголовно-процессуального, гражданского и административного законодательства»[4].

Одним из приоритетных направлений деятельности участковых уполномоченных полиции по обеспечению прав и свобод граждан является индивидуально-профилактическая работа с лицами, склонными к совершению правонарушений, исходя из антиобщественной направленности их образа жизни. Качественная профилактическая работа не только способствует снижению числа преступлений и правонарушений, но и в значительной степени создает необходимые условия для соблюдения прав и свобод граждан и обеспечения общественной безопасности[5].

Большая роль в деятельности полиции должна отводиться профилактике правонарушений несовершеннолетних и детской безнадзорности. Государство, признавая важность и актуальность этого направления работы, в качестве приоритетных целей и задач своей деятельности по обеспечению защиты и развития детей, их конституционных прав и свобод разрабатывает программы, направленные на оказание социальной помощи детям в Российской Федерации.

Еще одним условием обеспечения прав человека в деятельности полиции является взаимодействие различных служб и подразделений

с общественностью. В настоящее время внимание к укреплению и расширению контактов сотрудников органов внутренних дел с населением снижено. Незаслуженно предан забвению существовавший в советский период институт внештатных сотрудников милиции. Вместе с тем максимально эффективно возможности указанных институтов могут быть использованы современными службами участковых инспекторов полиции, а также уголовного розыска, следствия и др.

Участие граждан в правоохранительной деятельности позволит полиции выполнять больший объем работы, чем тот, который выполняется только усилиями их штатных сотрудников. Целесообразно возродить работу молодежных оперативных отрядов, основной функцией которых является охрана общественного порядка в студенческих общежитиях, а также предупредительно-профилактическая работа среди несовершеннолетних.

Для повышения престижа взаимодействия населения и полиции необходимо решить вопросы материального и морального стимулирования деятельности общественных помощников, активно вести поиск новых, нетрадиционных подходов к привлечению широкой общественности для охраны правопорядка (например, даже дежурство на общественных началах жильцов во дворе своих домов способствует пресечению различных противоправных проявлений, а также оказывает большую помощь органам внутренних дел в профилактике правонарушений). Тесная связь с населением поможет полиции своевременно выявлять и принимать меры по устранению условий и причин, способствующих совершению правонарушений, препятствующих осуществлению прав и свобод граждан. Участие последних в деятельности полиции служит важной социальной гарантией решения задач, возложенных на органы внутренних дел в укреплении законности и правопорядка, а также в сфере обеспечения прав и свобод.

Кроме того, важным условием взаимодействия населения и полиции в целях обеспечения прав и свобод личности являются отчеты полиции перед населением об оперативной обстановке на определенной территории и принимаемых мерах по ее нормализации.

Таким образом, обозначенные организационные мероприятия позволят привлечь общественность непосредственно к охране общественного порядка и другим полезным мероприятиям. Кроме того, расширение таких связей должно принести ощутимые результаты в обеспечении прав и свобод личности, усилить контроль за полиции и способствовать росту общественной активности.

© Анохин Ю. В., 2018

[1] Подробнее об этом см.: *Правовое* положение полиции МВД России: Учебник / Под ред. Ф. П. Васильева. М., 2014.

[2] *Ростовщиков И. В.* Обеспечение и защита прав и свобод личности: Вопросы теории и практика органов внутренних дел: Автореф. дис. … докт. юрид. наук. Волгоград, 1997. С. 23; *Бутылин В. Н.* Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Тюмень, 2001. С. 131; *Бутылин В. Н., Гончаров И. В.* Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел. М., 2002. С. 59.

[3] *Мытарев М. В.* Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: схемы и определения: Учебное наглядное пособие. Н. Новгород, 2012. С. 6.

[4] *Потешкин П. Г., Койнова Е. П.* Основные направления совершенствования деятельности участковых уполномоченных милиции ГУВД Алтайского края по обеспечению прав человека // Права человека и деятельность правоохранительных органов: Сборник научных трудов. Барнаул, 2002. С. 140–141; *Гайдуков А. А.* Обязанности участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке: Лекция. Барнаул, 2015. С. 4–5; *Деятельность* участкового уполномоченного полиции: Курс лекций / Под ред. А. Г. Гришакова. Барнаул, 2016.

[5] *Гайдуков А. А.* Обязанности участкового уполномоченного полиции при несении службы на административном участке: Лекция. С. 9.

М. А. Мушинский*

ВОЕННАЯ ПОЛИЦИЯ – СТРУКТУРНЫЙ ЭЛЕМЕНТ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ. ИЛИ ЧТО-ТО ИНОЕ?

Несколько лет назад в механизме российского государства появился новый структурный элемент – военная полиция. В самом названии данного государственно-властного института заложено некоторое противоречие. С одной стороны, слово «военный» обозначает принадлежность к армии, то есть к элементу государственного механизма, реализующему исключительно внешнюю функцию обороны, охраны и защиты территории и населения страны от внешнего врага, отражения агрессии и поддержания миропорядка. Это сфера деятельности Министерства обороны. С другой стороны, «полиция» – слово, традиционно обозначающее важнейшее подразделение МВД, которое отвечает за поддержание внутреннего правопорядка, обеспечение законности, охрану и защиту прав граждан, организаций и государства в правоотношениях внутри страны. Здесь, правда, нужно упомянуть оговорку, содержащуюся в ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О полиции»: по решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности[1]. Как можно понять, и за рубежом. Однако, это как раз исключение из правила, в целом полиция рассматривается как структурно-функциональный элемент внутригосударственной правоохранительной системы.

Насколько оправданно такое соединение «военного» и «гражданского» начал в одном органе? Какое место занимает военная полиция в механизме государства в современной России?

Отдельные действия в направлении создания рассматриваемого института предпринимались с начала 2000-х годов, в 2011 г. Указом Президента Российской Федерации в Вооруженных Силах был введен отдельный вид службы – комендантская. Результатом этой работы стало принятие в 2014 г. Федерального закона, которым был введен сам институт военной полиции и внесены соответствующие изменения и дополнения в законодательство[2].

* *Мушинский Михаил Адеилович* – заведующий кафедрой юриспруденции Иркутского национального исследовательского технического университета, кандидат юридических наук, доцент.

Основные положения, устанавливающие статус и предназначение военной полиции, зафиксированы в Федеральном законе «Об обороне»[3]. Закон дополнен ст. 25[1] «Военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации». С точки зрения ответа на обсуждаемый нами вопрос, показательно следующее использованное авторами новеллы юридико-техническое решение. С одной стороны, название статьи утверждает относимость военной полиции к Вооруженным Силам (далее – ВС), более того, в ч. 4 прямо указано, что военная полиция входит в состав ВС Российской Федерации, а руководство ею осуществляет министр обороны Российской Федерации (ч. 3). Однако, с другой стороны, размещена статья не в Разд. IV «Вооруженные силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы», а в разд. VI «Заключительные положения», и тематически «привязана» к ст. 25, описывающей систему обеспечения законности в ВС, других войсках, воинских формированиях и органах. В трех частях ст. 25 названы субъекты надзора за законностью, расследования преступлений и осуществления правосудия, а в новой ч. 4 указано, что военная полиция принимает участие в обеспечении законности в Вооруженных Силах Российской Федерации.

Согласно ст. 25[1], Военная полиция Вооруженных Сил Российской Федерации предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих, лиц гражданского персонала, граждан, проходящих военные сборы в ВС, обеспечения в ВС законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов ВС, а также в пределах своей компетенции противодействия преступности и защиты других охраняемых законом правоотношений в области обороны.

Даже предварительная оценка перечисленных задач военной полиции в сопоставлении с задачами полиции «гражданской» показывает значительное сходство. Но не дублирование, поскольку военная полиция выполняет их: а) в отношении военнослужащих и других лиц, на которых распространяется военное законодательство; б) на территории воинских частей и других военных объектов, где органы внутренних дел полномочий не имеют. При этом, с учетом сходства выполняемых «внутренних» функций, законодательством установлены дополнительные (специальные) элементы правового статуса сотрудников военной полиции, которые отличают их от других военнослужащих ВС, но близки статусу сотрудников «обычной» полиции. Так, в ч. 4 ст. 27 ФЗ «О статусе военнослужащих» установлено, что

для исполнения должностных и специальных обязанностей, военнослужащие военной полиции могут наделяться дополнительными правами на применение оружия, физической силы, специальных средств, предъявление требований, обязательных для исполнения, подчинение строго определенным лицам[4]. В ч. 5 ст. 25^1 ФЗ «Об обороне» указано также, что военнослужащие военной полиции имеют право в установленных законом случаях применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, специальные средства, огнестрельное оружие, боевую и специальную технику.

На практике военнослужащие военной полиции участвуют, прежде всего, в обеспечении воинской дисциплины и законности, охране правопорядка и борьбе с преступностью на территории воинских частей и иных объектов. Это борьба с пьянством среди военнослужащих и «резервистов», проходящих сборы, противодействие распространению наркотиков, борьба с проявлениями неуставных отношений («дедовщины», «казарменного хулиганства»), хищениями и т. д. В военных городках закрытого типа военнослужащие военной полиции обеспечивают охрану от незаконного проникновения на территорию.

Вне территорий воинских частей сотрудники военной полиции выполняют те же функции, которые ранее осуществляли патрули, составляемые из военнослужащих комендатур и «привлеченных сил» (например, в Иркутске в состав комендантского патруля зачастую включались преподаватели и курсанты военного авиационно-технического училища), действовавшие на основе Устава караульной и гарнизонной службы. Полномочия комендантских патрулей были невелики, начальник патруля мог лишь выдавать строевые записки военнослужащим, нарушающим ношение военной формы одежды, младшим или равным по званию начальнику патруля. К старшим по воинскому званию начальник патруля мог лишь обратиться с просьбой прекратить нарушение воинской дисциплины.

В настоящее время военная комендатура представляет собой территориальный орган военной полиции. В зону ответственности патрулей входит выявление военнослужащих срочной службы, незаконно находящихся вне расположения части («самоволка»), военнослужащих в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, устранение нарушений в установленной форме одежды и контроль за соблюдением воинских ритуалов (для профилактики военнослужащий, допустивший нарушение, приглашается в военную комендатуру

для занятий строевой подготовкой), пресечение административных правонарушений со стороны военнослужащих и т. д. В структуру военной полиции входят ныне подразделения военной автоинспекции (далее – ВАИ), выполняющей те же функции, что и ГАИ, но в отношении военных водителей и автотранспорта. При выявлении факта дисциплинарного проступка со стороны военнослужащего или гражданина, призванного на военные сборы, сотрудники военной полиции вправе применить меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке: доставление, задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при военнослужащем или гражданине, призванном на военные сборы, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов, временное отстранение от исполнения должностных и (или) специальных обязанностей, отстранение от управления транспортным средством, медицинское освидетельствование. При этом доставление, то есть принудительное препровождение, военнослужащего осуществляется в служебное помещение воинской части или военной полиции. Военная полиция выполняет функции по охране и обеспечению содержания военнослужащих на гарнизонных гауптвахтах.

В отличие от прежних комендантских военных патрулей, «вооруженных» лишь нарукавной повязкой и временным удостоверением начальника патруля, которое действовало только при предъявлении военного билета, у каждого военнослужащего военной полиции есть служебное удостоверение и персонифицированный нагрудный знак.

Помимо названного, военная полиция занимается розыском военнослужащих, самовольно оставивших воинскую часть.

К воинским частям военной полиции относятся дисциплинарные воинские части, которые предназначены для отбывания осужденными военнослужащими наказания в виде содержания в дисциплинарной воинской части[5].

Важное направление деятельности – обеспечение безопасности и порядка при проведении мероприятий с участием войск. Это может быть празднование Дня Победы, военный парад, выборы в органы государственной власти, проведение армейских спортивных игр, военных учений, международный военно-технический форум и т. п. В таких случаях организуется патрулирование, военная полиция на территории проведения массового мероприятия с участием войск организует пропускной режим, патрулирование территории и ее границ. Выставляются мобильные контрольно-пропускные пункты, на кото-

рых военная полиция осуществляет антитеррористические мероприятия, проводит досмотр прибывающих техники и лиц. На самой территории военная полиция обеспечивает охрану военной техники, правопорядок.

В законодательстве определены в самых общих чертах направления и формы взаимодействия полиции и военной полиции. Например, в ст. 14 Федерального закона «О полиции» установлено, что полиция имеет право задерживать подозреваемых в совершении преступления военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, до момента передачи их военной полиции, командирам воинских частей или военным комиссарам. Известны случаи плодотворного сотрудничества военной полиции и ОВД. Так, в 2015 г. в г. Нижнеудинске Иркутской области сложилась нештатная ситуация, вызванная масштабным конфликтом между местными жителями и военнослужащими временно передислоцированной туда воинской части, состоящей из солдат – уроженцев Республики Тыва. Конфликт, имевший отчасти бытовой, хулиганский, а отчасти национальный характер, удалось погасить благодаря слаженным действиям «гражданской» и военной полиции.

Вместе с тем, в настоящее время обозначилось направление деятельности, принципиально отличающее военную полицию от ОВД. Это работа вне границ Российской Федерации. Выше уже говорилось, что такие «выезды» в ч. 2 ст. 2 Федеральным законом «О полиции» предусмотрены лишь в порядке исключения. В отличие от этого, можно предполагать, что участие военной полиции понадобится всякий раз, когда наши воинские части будут выполнять какие-либо задачи за рубежом. Так, в настоящее время отряд военной полиции решает задачи обеспечения охраны объектов и безопасности дорожного движения на территории военной авиабазы Хмеймим в Сирийской Арабской Республике. Батальон российской военной полиции находится в городе Алеппо для выполнения задач в составе российского Центра примирения враждующих сторон. Военные полицейские в составе территориальных отделов Центра обеспечивают безопасность его военнослужащих, специалистов российского Международного противоминного центра, а также персонала мобильных госпиталей и гуманитарных конвоев, прибывающих в Алеппо[6].

В процессе работы над настоящим материалом нами были проанализированы относящиеся к военной полиции положения целого ряда федеральных законов и иных нормативных правовых актов –

КоАП РФ, УИК РФ, УПК РФ, Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», Федеральный закон «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации», Федеральный закон «О судебных приставах», Федеральный закон «О судопроизводстве по материалам о грубых дисциплинарных проступках при применении к военнослужащим дисциплинарного ареста и об исполнении дисциплинарного ареста» и др. По результатам анализа, для ответа на вынесенный в заголовок настоящей статьи вопрос, можно сделать следующие выводы.

Несмотря на наличие у военной полиции специфических задач, связанных с ее включенностью в состав Вооруженных Сил, вместе с тем деятельность военной полиции и полиции – подразделения ОВД – во многом совпадают по целям, задачам и формам осуществления, в том числе в контексте перечня направлений, приведенных в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции». Однако в ряде случаев военная полиция выполняет ряд задач, в «гражданском» варианте присущих не ОВД, а другим элементам правоохранительной системы. В целом же можно утверждать о включенности военной полиции в общероссийский механизм реализации правоохранительной функции государства и о наличии у нее именно полицейских функций. Стало быть, можно говорить о том, что понятие «полицейская система России» не совпадает с понятием «полиция» как составной частью единой централизованной системы МВД России. Полицейская система шире и сложнее, ее звенья относятся к разным федеральным ведомствам. Важное значение для ее исследования имеет понятие «полицейская деятельность» во всех своих характеристиках (принципы, признаки, объекты, субъекты, содержание, направления, функции, эффективность и др.). Не случайно, время от времени, выдвигаются идеи и даже предпринимаются попытки создания (с разной, правда, степенью успешности) новых ведомств – «полиция нравов», «налоговая полиция», «финансовая полиция», «экологическая полиция», «лесная полиция», «таможенная полиция» и т. п.

Создание нового элемента полицейской системы Российской Федерации – военной полиции – представляется вполне своевременным. Оправданно это решение и с точки зрения более эффективного обеспечения правопорядка и защиты законности, и, как правильно

подчеркивает Ю. Н. Туганов, с точки зрения военного строительства – это «закономерный итог эволюции системы управления войсками в условиях военной реформы и перехода Вооруженных Сил Российской Федерации на контрактный принцип комплектования»[7]. Сейчас необходимо продолжить работу по совершенствованию нормативно-правовой базы его функционирования, эффективного взаимодействия с иными элементами правоохранительной системы вообще и полицейской системы в частности, прежде всего с полицией системы МВД и с подразделениями недавно созданной Федеральной службы войск национальной гвардии. Для успешного выполнения данной задачи необходимы не только научно-прикладные, но и теоретико-правовые, в том числе компаративистские[8], и историко-правовые исследования, поскольку, как совершенно обоснованно подчеркнула на прошлогодней конференции Н. С. Нижник, «Необходимость определения способности правоохранительных структур адаптироваться в современных условиях и осуществлять охрану и защиту прав и свобод личности в соответствии с запросами современности требует такого анализа генезиса, формирования и развития полицейской системы, который может стать основой познания полиции как ключевого института государства и выявить специфику механизма обеспечения национальной безопасности. Оценка исторического опыта правового регулирования полицейской деятельности способна выступить как историко-правовое обоснование для определения стратегического вектора модернизации правовых и организационных основ полиции современной России»[9].

© Мушинский М. А., 2018

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[2] Федеральный закон от 3 февраля 2014 года № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 558.

[3] Федеральный закон от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 года) «Об обороне» // СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; 2000. № 1. Ч. 1. Ст. 6; 2003. № 27. Ч. 1. Ст. 2700; № 46. Ч. 1. Ст. 4437; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607; 2005. № 10. Ст. 763; № 15. Ст. 1276; № 52. Ч. 1. Ст. 5598; 2006. № 28. Ст. 2974; № 29. Ст. 3123; № 50. Ст. 5279; 2007. № 26. Ст. 3076; № 27. Ст. 3213; 2008. № 29. Ч. 1. Ст. 3418; № 30. Ч. 2. Ст. 3616; 2009. № 15. Ст. 1779; № 45. Ст. 5270; 2010. № 19. Ст. 2283; № 19. Ст. 2291; № 31. Ст. 4192; № 52. Ч. 1. Ст. 6992; 2011. № 15. Ст. 2019; № 50. Ст. 7366; 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7586; Ст. 7613; 2013. № 14. Ст. 1663; № 27. Ст. 3477; 2014. № 6. Ст. 558; № 23. Ст. 2930; 2015. № 7. Ст. 1019; 2016. № 1. Ч. 1. Ст. 80; № 18. Ст. 2499; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; Ст. 4192; 2017. № 31. Ч. 1. Ст. 4744; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 57.

[4] Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (ред. от 16 ноября 2017 года) «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2000. № 1. Ч. 2. Ст. 12; 2001. № 31. Ст. 3173; 2002. № 1 Ч. 1. Ст. 2; № 19. Ст. 1794; № 21. Ст. 1919; № 26. Ст. 2521; № 48. Ст. 4740; 2003. № 46. Ч. 1. Ст. 4437; 2004. № 18. Ст. 1687; № 30. Ст. 3089; 2005. № 17. Ст. 1483; 2006. № 1. Ст. 1; № 6. Ст. 637; № 19. Ст. 2062; № 19. Ст. 2067; № 29. Ст. 3122; № 31. Ч. 1. Ст. 3452; № 43. Ст. 4415; № 50. Ст. 5281; 2007. № 1. Ч. 1. Ст. 41; № 2. Ст. 360; № 10. Ст. 1151; № 13. Ст. 1463; № 26. Ст. 3086; № 26. Ст. 3087; № 31. Ст. 4011; № 45. Ст. 5431; № 49. Ст. 6072; № 50. Ст. 6237; 2008. № 24. Ст. 2799; № 29. Ч. 1. Ст. 3411; № 30. Ч. 2. Ст. 3616; № 44. Ст. 4983; № 45. Ст. 5149; № 49. Ст. 5723; № 52. Ч. 1. Ст. 6235; 2009. № 7. Ст. 769; № 11. Ст. 1263; № 30. Ст. 3739; № 52. Ч. 1. Ст. 6415; 2010. № 30. Ст. 3990; № 50. Ст. 6600; 2011. № 1. Ст. 16; № 1. Ст. 30; № 17. Ст. 2315; № 46. Ст. 6407; № 47. Ст. 6608; № 51. Ст. 7448; 2012. № 25. Ст. 3270; № 26. Ст. 3443; № 31. Ст. 4326; № 53. Ч. 1. Ст. 7613; 2013. № 27. Ст. 3462; № 27. Ст. 3477; № 43. Ст. 5447; № 44. Ст. 5636; № 44. Ст. 5637; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6970; 2014. № 6. Ст. 558; № 23. Ст. 2930; № 45. Ст. 6152; № 48. Ст. 6641; 2015. № 17. Ч. 4. Ст. 2472; № 29. Ч. 1. Ст. 4356; № 51. Ч. 3. Ст. 7241; 2016. № 7. Ст. 908; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4192; № 48. Ч. 1. Ст. 6734; 2017. № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3945.

[5] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июня 1997 года № 669 (ред. от 25 октября 2014 года) «Об утверждении Положения о дисциплинарной воинской части» // СЗ РФ. 1997. № 23. Ст. 2697; http://www.pravo.gov.ru–28.10.2014.

[6] См.: *Кириллова Е.* Авиабазу Хмеймим будет охранять военная полиция // Информационно-аналитический проект «Русская планета». – http://rusplt.ru/news/aviabazu-hmeymim-budet-ohranyat-voennaya-politsiya-518084.html (дата обращения: 01.02.2018); *Батальон* российской военной полиции переброшен в Алеппо // ИА Интерфакс. – http://www.interfax.ru/world/542830 (дата обращения: 01.02.2018); *При наступлении* боевиков в Сирии ранены трое российских военных // РИА Новости. – https://ria.ru/syria/20170920/1505183798.html (дата обращения: 01.02.2018).

[7] *Туганов Ю. Н.* Административно-юрисдикционная деятельность военной

полиции: анализ нормативных актов // Право в вооруженных силах. 2015. № 6. С. 14–18.

[8] *Матвеев С. П.* Формирование военной полиции в Вооруженных силах Российской Федерации: зарубежный опыт и перспективы // Вестник ВГУ. Серия: право. 2014. № 2. С. 124–132.

[9] См.: *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 220.

См. также: *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

Е. А. Федоринова*

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ С ДРУГИМИ СУБЪЕКТАМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

Взаимодействие органов внутренних дел с иными субъектами правоохранительных органов необходимо рассматривать в качестве действий, которые осуществляются для достижения поставленных целей, задач, направленных на создание наиболее благоприятных условий (гарантий) для того, чтобы граждане смогли самостоятельно реализовывать свои права, а также защищать права или восстанавливать их (при необходимости)[1].

Принято выделять и основные виды взаимодействия, где принимают участие органы внутренних дел. К таким видам необходимо отнести: осуществление обмена информацией, проведение конкретных мероприятий (могут быть различные мероприятия, как профилактические, так и организационно-практические), формирование совместных групп для того, чтобы разрешить конкретный юридический спор, дело (например, провести оперативно-следственные мероприятия).

Интересным представляется тот факт, что ***взаимодействие между органами внутренних дел и иными субъектами правоохранительной системы основывается на основополагающих, базовых установках – принципах***[2]. Так, среди таких принципов необходимо выделить:

1) *принцип законности* – согласно данному принципу все планируемые, а также проводимые действия должны основываться, а также соответствовать в полном объеме, положениям действующего законодательства[3]. В том случае, когда выявляются подобные нарушения, возможно привлечение должностных лиц к ответственности. Этот принцип, кроме того, обеспечивает единство понимания и применения правовых норм всеми субъектами правоохранительной деятельности[4];

2) *равенство участников взаимодействия (паритетность)* – в процессе взаимодействия правоохранительные органы не находятся друг у друга в подчинении. Фактически происходит их наделение равными правами и обязанностями. При этом контроль в отношении

* *Федоринова Елена Анатольевна* – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

них может осуществлять совместный либо надсистемный координирующий или контрольный орган. Синхронная реализация взаимных прав и обязанностей позволяет с наибольшей эффективностью достичь поставленных в ходе взаимодействия задач;

3) *единство целей и задач* – выражается в том, что субъекты правоохранительной деятельности в процессе взаимодействия имеют единую цель, которую необходимо достигнуть, а также конкретные общие задачи, которые стоят перед взаимодействующими субъектами. Такие цели и задачи должны быть реализованы субъектами правоохранительной деятельности в определенный промежуток времени;

4) *консенсуальность* – при наличии у каждого правоохранительного органа и его подразделения собственных функций и определенных как законодательно, так и административно (руководством соответствующего подразделения, органа) задач, совместными усилиями вырабатывается такой план действий, который позволил бы достичь как общих для правоохранительной системы целей, так и интересов каждого из взаимодействующих субъектов. Эффективная организация и реализация взаимодействия обеспечивается, прежде всего, взаимной заинтересованностью субъектов;

5) *адаптивность* – при взаимодействии правоохранительных органов должны приниматься во внимание их цели, а также обстоятельства конкретной ситуации. Те силы и средства, которые используются при проведении совместных мероприятий, должны в полном объеме соответствовать реальной обстановке. При этом негативные последствия для субъектов правовой охраны должны быть сведены к минимуму;

6) *плановость* – взаимодействие между субъектами правоохранительной системы должно основываться на тщательном, детальном планировании. При этом должны быть приняты во внимание не только организационные меры, но и меры, направленные на должное техническое и финансовое обеспечение. Соответственно, целесообразно, с одной стороны, проводить анализ реальной обстановки при проведении совместных мероприятий, а с другой стороны, проанализировать кадровый резерв, расстановку имеющихся сил, а также средств;

7) *скоординированность* – направлена на то, чтобы обеспечить наиболее целесообразное распределение задач между субъектами правоохранительной системы, а также выработать единую стратегию, тактику, уточнить действия, которые необходимо совершить в ходе совместных мероприятий[5]. Данный принцип позволяет наиболее оп-

тимально использовать существующие формы и методы взаимодействия, пользоваться существующими резервами, а также прикладывать совместные усилия при осложнении обстановки либо изменении объема задач правовой охраны;

8) *принцип равной ответственности* – поскольку субъекты правоохранительной системы при взаимодействии выступают на основе паритетности, а также наличии взаимных прав и обязанностей, то вся ответственность за осуществляемые мероприятия, а также наступившие негативные последствия возлагается на всех субъектов, которые принимают участие в совместных мероприятиях;

9) *принцип непрерывности и систематичности* – поскольку взаимодействие является проявлением целостности (в общем понимании данной категории), то именно целостность обеспечивает связь между элементами всей системы[6].

Для того, чтобы система носила целостный характер, необходима непрерывность такого взаимодействия, оно не должно находится в прямой зависимости от субъективных волеизъявлений руководителей отдельных подразделений и правоохранительных органов или сотрудников, участвующих в совместной деятельности.

Таким образом, органы внутренних дел для наиболее эффективного выполнения своих функций должны быть в непосредственной или опосредственной связи, то есть во взаимодействии с другими субъектами правоохранительной системы. В качестве основополагающих принципов взаимодействия органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной деятельности могут быть: законность, равенство участников взаимодействия (паритетность), единство целей и задач, консенсуальность, адаптивность, плановость, скоординированность, равная ответственность, принцип непрерывности и систематичности.

© Федоринова Е. А., 2018

---

[1] *Ланцова О. М.* Органы внутренних дел как структурный элемент правоохранительной системы современной России (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 21.

[2] *Федоринова Е. А.* О принципах правоприменительной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: материалы международной научно-практической конференции, Новороссийск, 25–26 сентября 2014 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2014. С. 449–450.

[3] *Федоринова Е. А* Основные принципы правовой политики государства // Новеллы права и политики: Сборник научных трудов по материалам Всероссий-

ской научно-практической конференции, г. Гатчина, 28 февраля 2016 г. Гатчина, 2016. С. 20–25.

[4] *Семёнова О. В*. Некоторые вопросы обеспечения законности локального нормотворчества в органах внутренних дел // Правовой режим законности: вопросы теории и истории: материалы межвузовской научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 15 февраля 2001 г. / Под общ. ред. Д. И. Луковской. СПб., 2001. С. 162–163; *Нижник Н. С.*, *Папырин В. В.* Законность как социоюридический феномен. СПб., 2012. С. 48–57; *Семёнова О. В.* Законность – основа организации и функционирования Министерства внутренних дел и его органов // 210 лет МВД России: история и современность: материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 г: В 4 ч. Ч. 2 / Под общ. ред. Н. С. Нижник. СПб., 2013. С. 110–111; *Нижник Н. С.* Законность: плюрализм подходов к рассмотрению социоюридического феномена в современной юридической науке // Вестник Кыргызско-Российского Славянского Университета. 2014. Т. 14. № 12. С. 30–34.

[5] *Алкуллов Р. Р., Саетгараев В. Ф.* Сущность и основные принципы взаимодействия подразделений полиции в сфере реализации оперативно-служебных задач // Вестник казанского юридического института МВД России. 2015. № 2(20). С. 73–75.

[6] *Федоринова Е. А.* Основные правовые принципы правоприменительной деятельности органов внутренних дел // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 г: В 4 ч. Ч. 1 / Под общ. ред. Н. С. Нижник. СПб., 2012. С. 261.

С. Ю. Андрейцо*

МВД РОССИИ КАК ОРГАН В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Миграция населения представляет собой достаточно сложное и неоднозначное общественное явление и как правовой институт находится на стадии законодательного генезиса[1].

5 апреля 2016 г. Президент Российской Федерации подписал Указ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»[2], в соответствии с которым (п. 1) Федеральная миграционная служба упраздняется, а ее функции возвращаются Министерству внутренних дел.

Практическое обеспечение режима пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и организация миграционного учёта с 2016 г. возлагаются на МВД России.

Рассмотрение проблем, связанных с миграцией, затрудняет неопределённость в понятийном аппарате. Так, в российском законодательстве не закреплен родовой правовой статус мигранта, на федеральном уровне не используется даже понятие «мигрант». Стоит отметить, что в литературе зачастую многие ученые ратуют за необходимость разработки «общего правового статуса мигранта»[3]. Утверждается также, что «Особый правовой статус мигранта будет зависеть от видового различия мигрантов (беженец, вынужденный переселенец, иностранный работник и т. д.) и заключаться в дополнительных правах и обязанностях»[4].

Миграционное законодательство России – несистематизированное, характеризуется постоянными изменениями. Статьи 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации не содержат чёткого разграничения полномочий в миграционной сфере, а защита прав человека является вопросом отнесённым к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов.

Своя специфика обеспечения и защиты прав иностранных граж-

* *Андрейцо Сергей Юрьевич* – профессор кафедры конституционного и международного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

дан имеется на региональном уровне. Так, характеризуя исследуемые проблемы на примере Санкт-Петербурга, стоит отметить, что с 2006 г. в Санкт-Петербурге реализовывалась Программа «Толерантность».

Для решения проблем миграции принимаются различные программы как на федеральном, так и на региональном уровне, предполагающие взаимодействие МВД как с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, так и с институтами гражданского общества. В этой связи может представлять интерес опыт подобного взаимодействия, имеющийся в Санкт-Петербурге.

При этом концептуальный документ в сфере миграции существует лишь на федеральном уровне. Сейчас очень много говорится о том, что необходимо интегрировать и адаптировать мигрантов, но что будет результатом интеграции, какой должен быть интегрированный эмигрант – такого вопроса не стоит.

Стоит приветствовать создание на уровне региональных властей миграционных органов. Так, с 1 января 2014 г. в Санкт-Петербурге действует Комитет по межнациональным и межконфессиональным отношениям. В 2015 г. был презентован новый Интернет-ресурс Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политике для мигрантов – http://migrantinfo.spb.ru.

Основанием для оказания социальных услуг иностранным гражданам служит наличие у них регистрации по месту жительства или постоянного пребывания в соответствующем субъекте Российской Федерации. Таким образом, предоставить социальную помощь и поддержку наиболее уязвимым категориям иностранных граждан – бездомным и недокументированным мигрантам, в особенности женщинам и детям – не представляется возможным для государственных социальных учреждений.

Для решения имеющихся проблем в сфере миграции необходимо создание межведомственных рабочих групп по проблемам миграции в субъектах Российской Федерации. Подобная группа объединит усилия консультативно-совещательных советов при органах государственной власти (МВД и иные) и будет способствовать защите прав человека. В её состав необходимо включить представителей Прокуратуры Санкт-Петербурга, Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга, Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга, Комитета по социальной политике Санкт-Петербурга, Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики Санкт-Петербурга, Управления по

вопросам миграции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, УФССП по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, представителей общественных организаций. Необходимо проведение заседаний не реже раза в квартал. Также возможно создание экспертных групп по вопросам:

– профилактики преступлений, совершаемых иностранными гражданами, и в отношении иностранных граждан;

– адаптации и интеграции;

– трудовой миграции;

– вынужденной миграции.

В организации деятельности следует учесть опыт работы Общественно-консультативного совета при УФМС по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Недостаточной представляется вовлечённость в профилактическую работу институтов гражданского общества. Требуется и расширение работы с организациями, работающими в миграционном секторе в целом, а не только с диаспорами. Для этого необходимо расширение перечня организаций, представленных в общественных советах, действующих при органах государственной власти Санкт-Петербурга.

Необходимо совершенствование системы подготовки специалистов, в частности, в области управления вынужденной миграции, разработка программ переподготовки и повышения квалификации для рядовых сотрудников и руководителей органов исполнительной власти и общественных организаций вовлеченных в решение проблем миграции. Для решения проблемы предлагается совместная разработка программ повышения квалификации для госслужащих, работающих в сфере миграции. Комитету по науке и высшей школе следует рассмотреть возможность поддержки организации таких программ, в том числе с привлечением ресурсов Совета ректоров вузов. Программы подготовки кадров в сфере миграции для ГУ МВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области может взять на Санкт-Петербургский университет МВД России. В настоящее время подготовка кадров осуществляется по чрезмерно сжатым программам.

Необходимо проработать вопрос об увеличении перечня иностранных граждан, которым может быть оказана помощь социальная помощь, в том числе иностранных граждан, являющихся членами семьи в составе граждан Российской Федерации. Комитету необходимо подготовить перечень правовых актов, подлежащих изменению, а также во взаимодействии с иными органами

государственной власти рассчитать возможную нагрузку на бюджет Санкт-Петербурга.

Стратегические документы Российской Федерации последних лет (Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и другие) выделили в качестве одного из приоритетных направлений социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов, одновременно отнеся осуществление мер в этой области к предметам ведения субъектов Российской Федерации, вопросам местного значения поселений, муниципальных районов и городских округов.

В 2012 г. утверждена Концепция семейной политики в Санкт-Петербурге на 2012–2022 гг., одним из направлений которой является создание и развитие социальных услуг для семей с детьми, имеющих в своем составе иностранных граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации и социально опасном положении, с целью их адаптации и социальной интеграции в общество.

Неправительственные организации (НПО) (в России применим термин «некоммерческие организации» (НКО)) играют важную роль в решении проблемы защиты прав иностранных граждан.

В сфере взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества в Санкт-Петербурге сегодня необходимо:

– улучшить систему информирования иностранных граждан, прибывающих в Санкт-Петербург, о существующих механизмах оказания информационной и правовой помощи, в том числе с использованием потенциала НКО;

– расширить практику информирования и повышения правовой грамотности мигрантов, прибывающих в Санкт-Петербург, в том числе с использованием потенциала НКО.

Значительная часть проблем связана с преступностью со стороны иностранных граждан и в отношении них. Особое значение имеет правильная квалификация преступлений на почве вражды и ненависти. Некорректная квалификация влечет фактическую безнаказанность преступников. Для уменьшения количества преступлений по мотивам ксенофобии, существенное значение имеет более широкое распространение информации о случаях, когда виновные понесли ответственность.

Ряд проблем связан с различными категориями вынужденной

миграции. Вместе с тем, многие из лиц, получивших временное убежище в Санкт-Петербурге, не могут интегрироваться. Имея статус временного убежища, в настоящее время в Российской Федерации есть возможность получить полис ОМС на период действия временного убежища, а также работать в Российской Федерации без оформления разрешительных документов. Однако, временное убежище не дает никаких льгот в отношении социальных пособий, пенсий, прохождения курсов переподготовки. Нет возможности по истечении пяти лет подать на гражданство.

В сфере интеграции, адаптации и защиты прав иностранных граждан необходимо:

– принятие Концепции миграционной политики Санкт-Петербурга;

– строительство дополнительного специализированного учреждения для временного содержания иностранных граждан, так как имеющегося в Красносельском районе и в Ломоносовском районе недостаточно;

– необходимо проработать вопрос о увеличении перечня иностранных граждан, которым может быть оказана социальная помощь, в том числе иностранных граждан, являющихся членами семьи в составе граждан Российской Федерации;

– требуется исследование среды проживания мигрантов и эпидемиологическая опасность этой среды. Если вопрос с работодателями можно решить, то процесс заражения в местах проживания не поддается контролю;

– необходимо увеличение финансирования проектов и программ общественных организаций в сфере содействия адаптации и интеграции иностранных граждан;

– решение вопроса о выделении дополнительных участков для строительства культовых сооружений, мечетей.

© Андрейцо С. Ю., 2018

[1] *Хуринов Г. А.* К вопросу о теоретико-правовом аспекте понятия и сущности миграции // Юристъ-Правоведъ. 2007. № 6. С. 79.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // http://www.pravo.gov.ru–05.04.2016.

[3] *Баранов В. М.* Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность

защиты. Н. Новгород, 2004. С. 49.

[4] *Хабриева Т. Я.* Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 15.

Е. Е. Новопавловская*

О НЕКОТОРЫХ ФУНКЦИЯХ И ПОЛНОМОЧИЯХ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Значимым шагом в области реформирования системы органов исполнительной власти на федеральном уровне стало упразднение в 2016 г. Федеральной миграционной службы, функции и полномочия которой были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации[1]. В этой целью в структуре МВД России было сформировано Главное управление по вопросам миграции, являющееся самостоятельным подразделением центрального аппарата МВД России[2].

В настоящее время функции и полномочия МВД России в исследуемой нами сфере регламентированы различными по своему содержанию и юридической силе правовыми актами[3]. Заметим, что реформирование правовой основы в данном направлении не прекращается и сегодня. Буквально в конце 2017 г. был скорректирован порядок выдачи разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства в части уточнения перечня заявителей на получение данной государственной услуги и увеличения срока (с 10 до 15 рабочих дней со дня приема документов) принятия решения о выдаче разрешения на работу иностранному гражданину, прибывшему в Россию в порядке, который требует получения визы, либо решения об отказе в выдаче данного разрешения[4], а также определен порядок принятия МВД России решения о приостановлении выдачи патента на территории субъекта Российской Федерации[5]. Российский законодатель в последние годы идет по пути ужесточения ответственности работодателей за незаконное привлечение к трудовой деятельности иностранной рабочей силы[6], а также самих иностранных граждан и лиц без гражданства[7]. Однако эксперты Центра стратегических разработок критично оценивают ужесточение миграционного законодательства, поскольку это, по их мнению, только мешает легализации иностранной рабочей силы в России и не способствует удержанию и увеличению миграционных поток[8].

Обращение к статистическим данным свидетельствует о том, что

* *Новопавловская Елена Евгеньевна* – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат юридических наук, доцент.

названные выше решения принимаются МВД России и его территориальными органами достаточно часто. Так, в 2017 г.[9] было оформлено 483 803 приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства (для сравнения: в 2016 г. их число составляло 465 657), оформлено 314 910 виз (в 2016 г. – 293 910), 148 326 разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства (в 2016 г. – 149 013) и выдано 1 682 622 патентов (в 2016 г. – 1 510 378).

Сопоставляя с аналогичными показателями 2016 г., признаем, что объем работы у нашего Министерства в сфере миграции возрос по всем из приведенных показателей.

В перечень вопросов, находящихся в ведении МВД России, входит и принятие решения о предоставлении временного убежища[10]. По данным на 1 января 2017 г. с начала регистрации (с 2001 г.) 228 392 лиц получили временное убежище на российской территории, при этом большинство из них (226 044 чел.), составили граждане, которые ранее проживали на территории сопредельной нам Украины[11].

В 2017 г. было оформлено 295 761 разрешений на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства в России и 185 800 – видов на жительство. При этом еще 210 708 иностранным гражданам и лицам без гражданства было отказано во въезде в Российскую Федерацию[12].

И такие показатели необходимо сохранять, поскольку по прогнозам Федеральной службы государственной статистики, численность населения к 2025 г. в Российской Федерации сократится на 3,3 млн. человек. Именно поэтому в последние годы все большую актуальность и значимость приобретает вопрос о необходимости реформирования современного миграционного законодательства. В силу ограниченности объема данной статьи хотелось бы остановиться подробнее на характеристике одной весьма интересной, на взгляд автора, статьи инициативе, исходящей от нашего Министерства. Разработанный законопроект касается введения балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство[13]. В настоящее время общественное обсуждение законопроекта закончено, в общей сложности (до 12 февраля 2018 г.) он был просмотрен 1368 раз.

Какие же основные нововведения он предусматривает?

Во-первых, как и в действующем законе, предусмотрено предоставление вида на жительство иностранному гражданину сроком на пять лет. Однако расширен перечень иностранных граждан, которым

может быть выдан вид на жительство без получения разрешения на временное проживание. Среди таковых названы и иностранные граждане, которые набрали «в результате балльной системы оценки количество баллов, равное или превышающее суммарный балл, необходимый для получения вида на жительство, величина которого утверждается Правительством Российской Федерации».

Во-вторых, балльная система оценки, по мнению разработчиков законопроекта, должна состоять из критериев оценки, показателей критериев оценки и количества баллов, подлежащих начислению по каждому показателю, а также из суммарного количества баллов, которое необходимо набрать для получения вида на жительство.

В-третьих, установлено, что при определении критериев оценки должны учитываться социально-экономические и демографические потребности России. Должны оцениваться возраст иностранного гражданина, уровень его образования, осуществляемая трудовая либо иная экономическая деятельность, которая не запрещена российским законодательством, уровень адаптации лица к российским реалиям и др. По точному замечанию А. С. Зуевой, А. Г. Хабибулина, упрощенная система получения вида на жительство, как и получения российского гражданства, должна применяться в отношении тех иностранных граждан, квалификация, профессиональная и бизнес-деятельность которых соответствуют текущим потребностям российской экономики[14].

В-четвертых, применение в отношении иностранного гражданина балльной системы носит заявительный характер – о необходимости ее применения требуется сообщить в территориальный орган МВД России одновременно с подачей заявления о выдаче вида на жительство.

В-пятых, Правительство Российской Федерации должно собственным правовым актом утвердить правила формирования и применения балльной системы оценки и др.

Обратим внимание, что вопрос о введении балльной системы уже вставал на повестку дня ранее в нашем государстве. Еще в 2015 г. подобную систему предлагала внедрить ФМС России, указывая на необходимость учета при решении вопроса о выдаче разрешения на постоянное проживание не только возраста, образования, стажа работы по специальности в нашей стране иностранного гражданина, но и уровень его знаний русского языка, наличие близких родственников, жилья на территории Российской Федерации, находяще-

гося в его собственности и др. По мнению ФМС России, балльная система могла выступить в качестве стимулирующего фактора при принятии соотечественниками, проживающими за рубежом, и отдельными категориями иностранных граждан решения о переезде на постоянное место жительство в Россию[15]. Однако в итоге своего законодательного воплощения идея ФМС России так и не нашла.

Заметим, что балльная система отбора мигрантов апробирована в ряде зарубежных странах. В частности, уже многие годы она успешно применяется в США, Канаде и др.

Полагаем, что указанная идея весьма удачна и рано или поздно она найдет свое закрепление в законодательстве, поскольку в утвержденной Президентом Российской Федерации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. модернизация институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство, а также создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство названы в числе основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации.

© Новопавловская Е. Е., 2018

[1] Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 (ред. от 21 декабря 2016 года) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2016. № 15. Ст. 2071; № 52. Ч. 5. Ст. 7614.

[2] Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 (ред. от 23 декабря 2016 г.) «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // https://46.мвд.рф/document/8190754 (дата обращения: 17.01.2018).

[3] Например, Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 года) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2003. № 46. Ч. 2. Ст. 4447; 2004. № 45. Ст. 4377; 2006. № 2. Ст. 170; 2007. № 49. Ст. 6057; 2007. № 50. Ст. 6241; 2009. № 1. Ст. 9; № 26. Ст. 3125; 2012. № 47. Ст. 6393; 2013. № 27. Ст. 3461; № 44. Ст. 5638; 2014. № 16. Ст. 1828; № 16. Ст. 1829; № 23. Ст. 2927; № 26. Ч.1 . Ст. 3363; № 42. Ст. 5615; 2015. № 1. Ч. 1. Ст. 60; 2016. № 18. Ст. 2500; 2017. № 31. Ч. 1. Ст. 4792; Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ (с изм. от 19 июля 2017 года) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285; 2007. № 49. Ст. 6071; 2008. № 30. Ч. 1. Ст. 3589; № 30. Ч. 2. Ст. 3616; 2009. № 29. Ст. 3636; 2010. № 21. Ст. 2524; 2010. № 52. Ч. 1. Ст. 7000; 2011. № 13. Ст. 1689; № 27. Ст. 3880; № 29. Ст. 4291; № 49. Ч. 5. Ст. 7061; 2012. № 31. Ст. 4322; 2013. № 23. Ст. 2866; № 51. Ст. 6696; № 52. Ч. 1.

Ст. 6950; 2014. № 52. Ч. 1. Ст. 7557; 2015. № 48. Ч. 1. Ст. 6724; Указ Президента Российской Федерацией от 21 июля 1997 года № 746 (ред. от 7 декабря 2016 года) «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3641; 2003. № 49. Ст. 4755; 2007. № 31. Ст. 4020; 2012. № 29. Ст. 4073; 2016. № 50. Ст. 7077; Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 52. Ч. 5. Ст. 7614; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 года № 9 (ред. от 26 октября 2016 года) «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 5. Ст. 653; 2008. № 49. Ст. 5841; 2009. № 46. Ст. 5503; 2011. № 32. Ст. 4848; 2012. № 8. Ст. 1022; 2013. № 4. Ст. 291; 2014. № 23. Ст. 2981; 2016. № 9. Ст. 1265; 2016. № 15. Ст. 2102; № 38. Ст. 5555; 2016. № 44. Ст. 6144 и др.

[4] См.: Приказ МВД России от 1 ноября 2017 г. № 827 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства». – http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.02.2018).

[5] Приказ МВД России от 9 ноября 2017 г. № 846 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации». – http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.02.2018).

[6] См. подробнее: *Дзьоник Д. В.* Административная ответственность юридических лиц за незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства // Миграционное право. 2017. № 3. С. 7–12.

[7] См. подробнее: *Новопавловская Е. Е., Переверзев Е. А.* Вопросы административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства в практике конституционного судопроизводства // Вестник «Бизнес. Образование. Право». 2016. № 4(37). С. 238–242; *Новопавловская Е. Е., Молочков А. А.* Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: от правовой регламентации к реалиям правоприменительной практики // Вопросы российского и международного права. 2016. № 8. С. 51–62; *Панкова О. В.* Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства: вопросы правоприменения // Судья. 2016. № 3. С. 52–56.

[8] Миграция по-новому. – https://www.csr.ru/news/migratsiya-po-novomu (дата обращения: 10.02.2018).

[9] Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Рос-

сийской Федерации. – https://мвд.рф (дата обращения: 05.02.2018).

[10] Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 года № 274 (ред. от 25 мая 2017 года) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1603; 2008. № 14. Ст. 1412; 2011. № 15. Ст. 2130; 2012. № 18. Ст. 2226; 2014. № 30. Ч. 2. Ст. 4326; 2017. № 23. Ст. 3330; Приказ МВД России от 7 ноября 2017 г. № 838 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации». – http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 04.02.2018).

[11] Численность вынужденных переселенцев, беженцев и лиц, получивших временное убежищ. – http://www.gks.ru (дата обращения: 05.02.2018).

[12] Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации. – https://мвд.рф (дата обращения: 05.02.2018).

[13] Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части совершенствования института вида на жительство в Российской Федерации // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. – http://regulation.gov.ru/projects?type=Grid# (дата обращения: 09.02.2018).

[14] *Зуева А. С., Хабибулин А. Г.* Задачи и функции современной российской государственности в сфере миграционной политики // Миграционное право. 2016. № 2. С. 25.

[15] Планируется ввести балльную систему отбора мигрантов для получения ими вида на жительство в России. – http://www.garant.ru/news/645796/ (дата обращения: 07.02.2018).

С. А. Денисов*

ОРГАНЫ ПОЛИЦИИ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ БЮРОКРАТИЧЕСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

В советской литературе справедливо отмечалось, что органы полиции неизбежно отчуждаются от населения, а значит, приобретают некоторые черты бюрократической организации. Общество, двигаясь по пути формирования конституционного строя, должно знать эти черты и, по мере возможностей, устранять их.

1. Организация, отчужденная от общества неизбежно начинает работать на господствующий в нем класс. В административном обществе[1] этим классом является бюрократия, возглавляемая правителем.

Полиция в административном обществе нацелена на охрану государственно-бюрократической собственности. Ее используют для поддержания надзора за населением, особенно, в полицейских и тоталитарных государствах (введение паспортов и прикрепление населения к определенным жилищам). Полиция используется правящей группой в борьбе с оппозицией и в целях поддержания авторитарного режима в стране (воспрепятствование использования конституционного права собираться мирно, устранение свободы слова).

В административном обществе полиция представляет собой централизованную систему органов, подчиненную верховному правителю. Здесь нет слоя публичных политиков. Органы полиции возглавляются не представителем общества, а дослужившимся до высшей должности чиновником, являющимся доверенным лицом правителя.

Классовый характер общей полиции проявляется в том, что ее власть распространяется только на массу населения. Высшие управленческие группы имеют разного рода официальные и неофициальные иммунитеты и не подвластны органам общей полиции.

Очень часто правящая группа использует органы общей полиции в роли «мальчика для битья». Ее чаще, чем политическую полицию, обвиняют в бюрократизме, коррупции, совершении иных правонарушений. С помощью ее постоянного реформирования правящая группа иллюстрирует свою способность совершенствовать государственный

* *Денисов Сергей Алексеевич* - доцент кафедры прав человека юридического факультета Гуманитарного университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент.

аппарат и создавать видимость заботы о населении.

2. Отчуждение от общества приводит к тому, что органы полиции начинают действовать в своих корпоративных (ведомственных) интересах. Руководство полиции, стремясь показать свою нужность и эффективность работы, нацеливает деятельность полицейских подразделений на выполнение определенных отчетных показателей. В иерархических системах органы власти не могут работать на общество. Положение каждого должностного лица в этих системах зависит от того, что думает о нем вышестоящий начальник. Оценка деятельности подчиненного неизбежно производится на основе каких-то показателей («палочная система»). Проверить реальную работу десятков и сотен подчиненных начальник не может. Отсюда целью любого должностного лица является составление «красивого» отчета, а не реальная работа. Все это приводит к формализму в деятельности органов полиции. Нормой становится очковтирательство. Существуют законы деятельность бюрократических структур. Например, задачи, не закрепленные в виде отчетных показателей, скорее всего, будут игнорироваться. Обычно не выполняются задачи, не трансформируемые в количественные показатели. При наличии равно оцениваемых показателей, делаться будет тот показатель, для реализации которого необходимо меньше трудозатрат.

Характер работы полиции позволяет поддерживать закрытость ее деятельности. Среди сотрудников полиции не поощряется «выносить сор из избы». Отсутствие общественного контроля позволяет работникам полиции постоянно злоупотреблять своей властью и превышать полномочия, предоставленные законом. Доказать наличие совершаемых правонарушений работниками полиции очень трудно.

Закрытость деятельности полиции позволяет устранить принцип меритократии при осуществлении кадровой политики. Повышение по службе осуществляется не на основе способностей человека, а на основе его преданности вышестоящему начальнику. Каждый начальник, поднимаясь по службе, тянет за собой своих фаворитов. В органах полиции создаются клики, между которыми может возникать борьба за власть.

В бюрократических организациях руководитель не терпит вокруг себя более умных и талантливых людей. Успешную карьеру строят подхалимы. Кадровая текучка часто связана с тем, что опытные работники приобретают самостоятельность и чувство собственного достоинства. Такие люди не могут быть послушными марионет-

ками в руках начальника. Поэтому их увольняют и заменяют не обладающей знаниями молодежью, готовой выполнять любые распоряжения начальства. Жесткая иерархия сама по себе не способствует развитию инициативы подчиненных. Все это обеспечивает низкий профессионализм кадров полиции.

Полная зависимость подчиненных от своего начальства приводит к тому, что они действуют не на основе закона и конституции, а на основе приказов начальника, которые могут нарушать законы. Подчиненные, особенно не обладающие юридическими знаниями, не задумываются над законностью приказов. Аппарат полиции может превращаться в организованную преступную группу, систематически посягающую на права человека.

В полицию всегда пытаются попасть люди, стремящиеся к власти, которую они намерены использовать для возвышения над окружающими. Кадровые службы не всегда могут поставить надежные барьеры перед такими людьми. Поэтому люди часто сталкиваются с недоброжелательностью работников полиции, пренебрежительным к ним отношением.

Время от времени мы слышим о сокращении аппарата управления полиции, ликвидации ненужных управленческих должностей. Но проходит время, и эти должности вновь появляются, поскольку каждый начальник бюрократического органа стремится увеличить штат своих сотрудников, и, вместе с этим, и свою власть. Очень часто сокращение аппарата управления полиции не сопряжено с сокращением выполняемых ею функций. Если количество работы не уменьшается, то неизбежным становится восстановление прежнего количества работников, которые делали эту работу. Сокращение аппарата превращается в политическое мероприятие, нацеленное на обозначение заботы об экономии средств и инструмент избавления от тех работников, которые по какой-либо причине не устраивают руководителя подразделения.

Одной их форм работы на себя может стать коррупция. Работники полиции считают, что им не доплачивают, и используют свои властные полномочия для получения дополнительных доходов. Должностные лица в полиции имеют свою предпринимательскую клиентелу и в обмен на материальные блага обеспечивают ее неприкосновенность и другие привилегии.

Отчуждение от общества приводит к тому, что должностные лица органов полиции не рассматривают человека как высшую цен-

ность. Они пренебрежительно относятся к достоинству личности, безразличны к несчастьям людей, которые обращаются за помощью. Типичными для полиции становятся такие формы поведения бюрократических организаций как волокита, формализм, отписки. Печать постоянно сообщает о жестоком обращении сотрудников полиции с подозреваемыми.

В условиях имитации демократии органы полиции пытают доказать, что они подотчетны обществу и не имеют бюрократических свойств. При органах полиции могут создаваться общественные палаты, имитирующие общественный контроль. Их задачи сводятся к пропаганде достижений органов полиции.

Итак, полицейские системы в различных государствах складываются по-разному, но очевидна закономерность: чем менее общество демократично, тем больше органы полиции представляют собой разновидность бюрократической организации.

© Денисов С. А., 2018

[1] *Денисов С. А.* Административное общество. Екатеринбург, 2011. С. 24–40.

П. В. Васильев*

О ЮРИДИЧЕСКОМ КРИТЕРИИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ВНУТРИВЕДОМСТВЕННОЙ И ВНЕШНЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Поднимаемая проблема заключается в достаточно частом игнорировании основных закономерностей социальной эволюции в процессе реформирования правоохранительной системы. Таковыми, например, являются функциональная обусловленность социальной структуры и оптимальность соотношения интро- и инфрафункций, согласно которой «здоровое», обеспечивающее работу структуры управление, характеризуется соотношением внутриведомственных (интро-), внешних (инфра-) функций в пределах значений 30/70 %[1]. Суть закономерности функциональной обусловленности социальной структуры заключается в том, что функция последней объективна, первична по отношению к структуре и должна осуществляться до тех пор, пока существует соответствующая сфера общественных отношений. Отметим, что функции по обеспечению правопорядка по существу не изменялись в течение столетий. В след за изменением субъектного состава и форм социального взаимодействия менялась лишь их форма. Закономерность оптимального соотношения интро- и инфрафункций применительно к системе полиции предполагает, что на собственно управленческие и иные внутриведомственные нужды должно затрачиваться около 30 % всех измеряемых ресурсов (время, денежные и иные материальные средства, количество личного состава и др .), а на внешние – порядка 70 %. Однако полноценного методологического подхода к реализации указанных закономерностей сегодня не выработано. Полагаем, что это в значительной степени обусловлено отсутствием юридических критериев для понимания и измерения внешних и внутриведомственных функций полиции.

Отметим, что сами внутриведомственные и внешние функции правоохранительных структур юридической науке известны[2]. Однако юридическим критериям их разграничения внимания уделяется недостаточно. Полагаем, что юридическим критерием, отражаемым в правовых нормах о внутриведомственных и внешних функциях полиции,

* *Васильев Павел Вячеславович* – заместитель начальника кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук.

может стать *внутриведомственная/внешняя направленность регистрируемых и учитываемых правовых последствий, возникающих в результате служебной деятельности полиции*. Сама служебная деятельность полиции в целом является правоохранительной, то есть прямо или косвенно ориентированной на охрану правопорядка. Многие решения и (или) действия сотрудников полиции непосредственно связаны с *правовыми последствиями, то есть изменениями в правовом статусе участников правоотношений, обусловленными правовыми нормами, юридическими условиями и фактами (или фактическими составами), либо их заменяющими правовыми средствами (правовые презумпции, фикции и др.)*. Последнее принципиально важно, так как многие правовые последствия поддаются регистрации и учету. Разумеется, далеко не вся деятельность полиции регистрируется и учитывается. Так, например, в принципе не поддается учету наблюдение, осуществляемое сотрудниками патрульно-постовой службы полиции (наблюдение как длящееся служебное действие не следует отождествлять со временем несения службы, так как эти явления далеко не всегда совпадают). Однако факты выявления, пресечения, и раскрытия правонарушений в принципе поддаются учету и имеют существенное значение для оценки работы конкретного сотрудника полиции. Аналогичным образом поддается регистрации и учету внутриведомственная, в первую очередь руководящая полицейская деятельность.

По указанному критерию, *внутриведомственной является деятельность, правовые последствия которой непосредственно не затрагивают правовых статусов субъектов гражданского общества, иных государственных или муниципальных органов и организаций*. Иначе говоря, внутриведомственной деятельностью является та, которая отражается только на правовом статусе ОВД и (или) их личного состава. *Если какое-либо решение и (или) действие сотрудников полиции влечет регистрируемое и учитываемое изменение в правовом статусе не органов внутренних дел и (или) их личного состава (или не только их), то его следует признавать внешней деятельностью*.

Разумеется, далеко не все действия и (или) решения сотрудников полиции непосредственно влекут правовые последствия. Однако наши включенные наблюдения в должностях следователя и начальника штаба ОВД районного уровня позволяют сделать вывод о том, что юридически значимая внутриведомственная и внешняя деятельность по количеству действий и решений примерно одинаковая. Последнее

обстоятельство косвенно подтверждается примерно одинаковыми должностными окладами лиц, осуществляющих преимущественно внутриведомственную и внешнюю деятельностью.

Изложенное позволяет выдвинуть *рабочую гипотезу о том, что в ходе оптимизационных преобразований в полиции следует ориентироваться на критерий внутриведомственной/внешней направленности регистрируемых и учитываемых правовых последствий служебной деятельности полиции, соотношение которых должно стремиться к пропорции 30/70*. Видится целесообразной разработка электронных форм регистрации решений и (или) действий полиции, а также проведение эксперимента по определению количества правовых последствий, возникающих в ходе внутриведомственной и внешней полицейской деятельности. Полагаем, что это создаст информационную основу для формулирования четких юридических критериев, позволяющих учесть указанные и некоторые другие закономерности социальной эволюции при принятии оптимизационных управленческих решений относительно структуры российской полиции.

© Васильев П. В., 2018

[1] *Теоретико-методологические* основы менеджмента персонала организации. Н. Новгород, 2000. С. 133.

[2] *Аврутин Ю. Е.* МВД России. 1991–2001 гг. / Под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 2003. С. 147, 206.

В. А. Толстик*

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ ВНУТРЕННИХ И ВНЕШНИХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ (НА ПРИМЕРЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ МВД РОССИИ)

Суть проблемы соотношения внутренних и внешних функций государственных организаций (органов) состоит в определении оптимальных пропорций между ними, которые позволят обеспечить максимально возможную при прочих условиях эффективность деятельности соответствующих организаций (органов).

Опираясь на метод структурно-функционального анализа, ранее нами был сформулирован общий вывод, отражающий логику возникновения различных структурных элементов государственного аппарата. Она выражается в следующей формуле: потребности – задачи – функции – структура[1]. Приведенная закономерная связь находит концептуальное выражение в *законе соответствия структуры функциям управления*, дающим четкое представление о том, что первично структура или функция? В ходе исследования противоречий и закономерностей государственного управления, А. П. Герасимов верно подметил, что «закономерность соответствия организационной структуры функциям управления не просто свидетельствует о том, что противоположные стороны системы управления находятся в единстве и зависят друг от друга, но выражает их конкретную связь – соответствие структуры функциям управления»[2].

По общему правилу, любая государственная организация (орган) создается для решения вполне определенных задач, обусловленных соответствующими общественными потребностями и именно для их решения он (она) наделяется определенными функциями. Такие функции являются внешними. Вместе с тем для организации эффективной работы управленческой структуры требуется и осуществление ряда внутренних или внутриорганизационных функций.

Наличие функционального различия позволяет в структуре любой организации (органа) выделить две относительно самостоятель-

* *Толстик Владимир Алексеевич* – начальник кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, профессор.

ные структурные части: основную, предназначенную для выделения внешних функций и вспомогательную, создаваемую для обеспечения эффективной работы основной части государственной организации (органа).

Некоторые сложности могут возникнуть при разграничении внутренних и внешних функций. Так, возникает вопрос, к каким функциям следует отнести, например, деятельность структурного подразделения МВД, осуществляемую в целях обеспечения нормального функционирования иных подразделений системы? Мы разделяем позицию К. А. Юдина, который пришел к выводу, что «различие между внутренними и внешними функциями ОВД РФ обусловливается непосредственной направленностью служебной деятельности на решение либо внутриорганизационных задач (внутренние функции), либо внешних задач, стоящих как перед системой МВД России в целом, так и перед отдельными ее учреждениями и территориальными органами (внешние функции)»[3].

Доктринальное решение проблемы соотношения внутренних и внешних функций государственных организаций (органов) предполагает постановку и поиск ответов на ряд вопросов, имеющих существенное значение.

Во-первых, необходимо выяснить, какое соотношение внутренних и внешних функций государственных организаций (органов) является оптимальным с точки зрения возможности обеспечить максимальную эффективность деятельности соответствующего органа при прочих условиях?

Во-вторых, следует понять, в силу каких причин происходит чрезмерное увеличение внутриорганизационных функций либо их необоснованное снижение?

В-третьих, важно определить, какие негативные следствия будут иметь место в случае отклонения от оптимального соотношения внутренних и внешних функций как в одну, так и в другую сторону?

Отвечая на первый вопрос, следует обратиться к социальным закономерностям, выявленным современной наукой. Применительно к анализируемой проблеме, в доктрине сформулирован *закон оптимального соотношения интро- и инфрафункций* (в целях настоящей статьи понятия «закон» и «закономерность» рассматриваются как синонимы). В результате научных изысканий и их верификации на практике учеными было установлено, что «здоровое» управление, то есть управление, обеспечивающее работу структуры по своему

прямому назначению, характеризуется соотношением интра-, инфра-функций в пределах значений 30/70. Это означает, что на собственно управленческие функции должно затрачиваться примерно 30 % времени и усилий, а на внешние задачи – 70 %[4].

Вполне очевидно, что соотношение внутренних и внешних функций в пропорции 30/70 не следует рассматривать как абсолютную величину, которая должна оставаться неизменной вне зависимости от специфики того или иного органа и условий его функционирования. Нет, это скорее, некая усредненная, относительная величина. Применительно к каждой отдельной структуре, с учетом используемых в ней управленческих форм и методов, информационных технологий и других объективных и субъективных факторов, рассматриваемое соотношение может быть скорректировано как в одну, так и другую сторону. Однако приведенное соотношение в целом может служить надежным базовым ориентиром для организации эффективной деятельности государственных организаций (органов).

Переходя к ответу на второй вопрос, прежде всего, отметим, что и увеличение, и снижение удельного веса внутриорганизационных функций может иметь естественный характер. Когда это происходит? Речь идет о тех случаях, когда объем внешних функций пропорционально увеличился или пропорционально снизился. Однако в рамках настоящей статьи нас интересуют ситуации иного рода. А именно те случаи, когда имеет место чрезмерное увеличение или необоснованное снижение объема соответствующих функций.

Если обратиться к истории государственного управления, мы увидим, что и на уровне государственного управления в целом, и в отдельных его управленческих звеньях отчетливо просматриваются два взаимосвязанных процесса: рост численности государственного аппарата и его периодическое сокращение. При этом доминирующим является вектор увеличения. Тривиальное объяснение природы этого процесса как следствие чьей-либо доброй или злой воли будет весьма поверхностным. В его основе лежат глубинные закономерности функционирования социальной власти. Власть как социальный институт имеет свои объективные интересы и одним из таких базовых интересов является интерес к расширению ее количественного и качественного доминирования. Полагаю, что в данном случае будет уместно сослаться на Первый закон Паркинсона, который гласит: «Работа заполняет время, отпущенное на неё». Согласно Паркинсону, у этого закона есть две движущие силы: чиновник стремится множить

подчинённых, а не соперников; чиновники создают друг другу работу. Паркинсон также заметил, что общее количество занятых в бюрократии росло на 5–7 % в год безотносительно к каким-либо изменениям в объёме требуемой работы (если таковые были вообще)[5]. В результате, первичной становится не функция, а структура, что является грубым нарушением закона соответствия структуры функциям управления.

Обратный процесс (сокращения внутриорганизационных функций) обусловлен усиливающейся потребностью устранить препятствия, приводящие к существенному снижению эффективности деятельности управленческой структуры. Если при этом субъект управления в процессе оптимизационного секвестирования «перестарается», снижение эффективности произойдет уже по причине недостаточности внутриорганизационных функций. Это обстоятельство лишь ускорит процесс перманентного увеличения их объема. Однако даже в том случае, когда будет принято абсолютно адекватное решение, оптимальный вариант соотношения внутренних и внешних функций не будет оставаться неизменной константой. Действие приведенной выше социальной закономерности рано или поздно даст о себе знать.

Выяснив причины, приводящие к чрезмерному увеличению внутриорганизационных функций, либо их необоснованному снижению, обратимся к негативным следствиям, порождаемым различными отклонениями от оптимального варианта соотношения данных функций. Увеличение сверх оптимального уровня внутриорганизационных функций будет приводить к избыточной заорганизованности в деятельности государственного органа. Внешне это будет проявляться в увеличении штатной численности существующих вспомогательных подразделений, создании новых обеспечивающих структур, в которых нет особой необходимости, увеличении документооборота (планы, комплексные программы, просто программы, справки, отчеты, рейтинги и т. п.), росте объемов выполняемой работы, привлечении к выполнению этой работы сотрудников основных подразделений. В результате, на выполнение внешний функций, то есть тех функций, для осуществления которых соответствующая структура собственно и была создана, остается все меньше времени.

Снижение ниже оптимального уровня внутренних функций будет приводить к недостаточной организованности, обеспеченности деятельности основного звена организации. Как следствие, эффективность деятельности подразделения в целом будет снижаться.

Следует подчеркнуть, что между увеличением сверх оптимальной

ного объема внутриорганизационных функций, равно как и снижением ниже оптимального внутренних функций и эффективностью деятельности соответствующего подразделения в целом существует прямо пропорциональная зависимость: *чем выше степень отклонения, тем ниже эффективность деятельности государственного органа (организации)*.

В качестве примера обратимся к состоянию соотношения внутренних и внешних функций в образовательных учреждениях МВД России. В данных структурах в последние годы произошло существенное увеличение как количества вспомогательных подразделений (здесь и создание новых, например, отделы морально-психологического обеспечения, и разукрупнение действующих, например, вместо редакционно-издательского и научно-исследовательского отдела созданы два самостоятельных: редакционно-издательский и научно-исследовательский), так и рост их штатной численности. В частности, штатная численность учебных отделов (в университетах МВД России – учебно-методических управлений) за последние 10 лет увеличилась, как минимум, в три раза. При этом сотрудники этого подразделения, равно как и иных вспомогательных подразделений не сидят без дела. Они выполняют большой объем работы, сопровождающейся непрерывно увеличивающимся документооборотом. При этом вольно или невольно в эту работу (значительная часть которой совершенно излишняя) все активнее вовлекаются сотрудники и работники основных подразделений (профессорско-преподавательский состав).

Для сравнения можно привести численность учебных отделов в гражданских вузах. Она на порядок ниже. Их работники эффективно выполняют всю работу, необходимую для нормальной организации учебного процесса. При этом профессорско-преподавательский состав этих вузов не вовлекается в выполнение ненужной работы, что дает им возможность концентрировать свои усилия на решении основных задач – повышении качества образования и приращении научных знаний[6]. Целый ряд иных подразделений, например, отделы морально-психологического обеспечения в гражданских вузах просто отсутствуют, что, отнюдь, не снижает уровень правового сознания и правовой культуры как штатных работников, так и выпускников соответствующих образовательных организаций.

Сказанное позволяет сделать вывод о чрезмерном увеличении внутриорганизационных функций в образовательных организациях

МВД России, нарушении закона оптимального соотношения внутренних и внешних функций, снижении эффективности их деятельности по основному направлению – подготовке высокопрофессиональных кадров для органов внутренних дел, и, как следствие, необходимости соответствующей оптимизации.

© Толстик В. А., 2018

---

[1] *Толстик В. А.* Проблемы специализации и интеграции полицейской системы: структурно-функциональный анализ // Полиция в механизме государства: история и современность: Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Н. Новгород, 24–25 мая 2017 года): В 2 т. / Под общ. ред. В. А. Толстика. Т. 1. Н. Новгород, 2017. С. 59.

[2] *Герасимов А. П.* Противоречия и закономерности государственного управления // Советское государство и право. 1986. № 4. С. 29.

[3] *Юдин К. А.* Правовое стимулирование служебной деятельности органов внутренних дел (теоретико-прикладной аспект). Н. Новгород, 2017. С. 11.

[4] *Крупица В. В.* Теоретико-методологические основы менеджмента персонала организации. Н. Новгород, 2000. С. 133.

[5] Закон Паркинсона // http://ru.wikipedia.org/wiki/ (дата обращения: 12.01.2018).

[6] *Толстик В. А.* Закономерности эффективного государственного управления // Государственно-правовые закономерности: теория, практика, техника: Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции (г. Н. Новгород, 23–24 мая 2013 года): В 2 т. / Под общ. ред. В. А. Толстика. Т. 1. Н. Новгород, 2013. С. 79–80.

С. В. Прокопенко*

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

В современном обществе одним из индикативных показателей качества работы органов государственной власти является оценка их деятельности населением. Исследование тенденций изменения общественного мнения относительно той или иной проблемы, с одной стороны, позволяет органам управления обращать внимание на острые проблемы, с тем, чтобы их решать, а с другой, принимать меры по формированию общественного мнения. Это в полной мере касается и работы органов внутренних дел

В соответствии с п. 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции»[1] общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции. Общественное мнение по оценке работы органов внутренних дел изучается МВД РФ, различными социологическими организациями страны, институтами гражданского общества.

МВД России проводит измерения общественного мнения постоянно. Так, в 2015 г. ВНИИ МВД России был проведён опрос на тему «Доверяете ли Вы полиции?». Получены результаты: «доверяют полностью» – 23,4 % (2389 респондентов), «скорее доверяют, чем нет» – 25,4 % (2590), «скорее не доверяют » – 19,2 % (1962), «не доверяют» – 32,1 % (3275)[2]; в 2016 г. МВД России было проведено два замера общественного мнения о деятельности полиции на федеральном, окружном и региональном уровнях. По данным, приведенным в итоговом отчете, в опросе об уровне уверенности граждан в защищенности личных и имущественных интересов от преступных посягательств приняли участие 94 тыс. россиян[3], средний показатель по России достиг 38,6 %. А в опросе, проведенном в декабре 2016 г. на сайте МВД России, на тему «Вместе с полицией – к доверию и безопасности», ответы на вопрос «Готовы ли Вы участвовать в мероприятиях МВД России в будущем?» результаты более позитивны: «да, готов» ответили 60,4 % посетителей сайта; «не знаю» – 23,6 %, «нет, не

* *Прокопенко Сергей Викторович* – директор Межотраслевого регионального центра повышения квалификации и переподготовки специалистов Сахалинского государственного университета (Южно-Сахалинск), кандидат социологических наук, доцент.

готов» – 15,9 %[4].

Социологические организации страны также измеряют отношение граждан к МВД России, и также на регулярной основе. Например, Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) проводит опросы граждан страны, и в них есть вопросы и о работе полиции. По данным ВЦИОМ[5], уровень доверия к сотрудникам полиции за 2005–2016 гг. вырос на 10 %, достигнув среднего показателя по стране в 47 % (совокупность ответов «определенно доверяю» и «скорее доверяю»).

Исследуют общественное мнение о деятельности полиции и институты гражданского общества, проводя инициативные опросы. И результаты их исследований могут существенно расходиться с результатами, полученными МВД России и ВЦИОМ. Так, Левада-центр[6] выявил средний уровень доверия граждан к полиции на 2016 г. в 24 % («вполне заслуживает»).

Приведённые выше примеры (в действительности их, конечно, намного больше) показывают, что единого подхода к вопросам методологии и методики проведения исследований общественного мнения о деятельности полиции не сложилось. Получаемые результаты зачастую просто несравнимы: можно ли положить в основу официальной оценки деятельности полиции данные в «разбросе» от 23,4 % до 60,4 %, полученные в МВД России, 47 % ВЦИОМа и 24 % Левада-центра?

Кроме того, авторы согласны с мнением как зарубежных, так и отечественных социологов, что общественное мнение далеко не всегда может отражать реальное отношение граждан к полиции. Для подавляющего большинства граждан неизвестна структура МВД Российской Федерации, и для наших сограждан любой сотрудник в форменной одежде – полицейский. Сталкиваясь в повседневной жизни с работой участковых уполномоченных полиции, патрульно-постовой службы, дорожно-патрульной службы ГИБДД, дежурных частей, основная масса населения не представляет (а в случае с оперативно-розыскной деятельностью не может и не должна представлять) реальный объем деятельности полиции. Качество оценки, которую даёт гражданин всем полицейским в таких условиях, невысокое. В этом плане очевидно, что оценке должна подлежать не деятельность полиции в целом, а ее отдельных подразделений. Предполагаем, что и опросы необходимо проводить среди граждан, имеющих опыт взаимодействия с полицией.

Кроме того, ключевым недостатком официальной оценки деятельности полиции гражданами является предоставление доступа только к итоговым отчетам о результатах проведенных опросов. За пределами доступа остаются методика разработки опросных листов, сбора и обработки данных и т. д.

Резюмируем:

1) условием достоверной оценки деятельности полиции населением должно (однако, очевидно этого нет) выступать понимание объекта оценки: знание структуры МВД России[7], направлений деятельности полиции[8] и т. д.;

2) точность результатов применения социологических методов напрямую зависит от качества проведенного исследования; исследования общественного мнения о работе органов МВД в целом и полиции в частности, должны носить комплексный характер;

3) отметим, что при применении социологических методов оценки деятельности полиции, методики исследования не унифицированы, и не позволяют изучить динамику изменения общественного мнения. Нужно совершенствовать методики проведения исследований[9];

4) сведений о том, что общественное мнение стало основой для принятия конкретного управленческого решения в МВД России: кадрового, стимулирующего (дестимулирующего)[10] характера в открытом доступе нет, и в этой связи сложно говорить об эффективности оценок такого рода;

5) поскольку объективность общественного мнения всегда будет предметом споров, а, учитывая, что только социологических инструментов для измерения общественного мнения явно недостаточно, то пункт 6 ст. 9 Федерального закона «О полиции», очевидно, требует корректировки.

©Прокопенко С. В., 2018

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[2] Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. – https://мвд.рф/blanks/oprosi_2015 (дата обращения: 10.02.2018).
[3] Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт // Результаты социологического исследования ВНИИ МВД России. – https://мвд.рф/publicopinion. (дата обращения: 10.02.2018).
[4] Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. – https://мвд.рф/blanks/s_policiej_k_doveriyu_i_bezopasnosti (дата обращения: 10.02.2018).
[5] Работа полиции: доверие и оценки // Всероссийский центр изучения общественного мнения. Пресс-выпуск 3239 от 09.11.16. – https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115938 (дата обращения: 10.02.2018).
[6] Институциональное доверие // Аналитический центр Юрия Левады. – http://www.levada.ru/2016/10/13/institutsionalnoe-doverie-2/. (дата обращения: 10.02.2018).
[7] С 1 января 2018 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № 652 предельная штатная численность МВД России (без персонала по охране и обслуживанию зданий) составляет: 894 871 единиц, в том числе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в количестве 746 859 человек, федеральных государственных гражданских служащих – 17 199 человек, работников – 130 813 человек.
[8] Указ Президента РФ от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 52. Ч. 5. Ст. 7614.
[9] См. об этом, например, справедливое мнение ВНИИ МВД России: http://www.ormvd.ru/pubs/102/the-development-of-public-opinion-research-on-police-activities (дата обращения: 10.02.2018).
[10] См. об этом, например: *Юдин К. А.* Правовое стимулирование служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (теоретико-прикладной аспект): Автореф. дис … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2018.

К. В. Лен*

300 ЛЕТ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ: ВЫУЧЕННЫЕ УРОКИ ПРОШЛОГО

В контексте нашей статьи вполне уместным будет и вспомнить мысль В. О. Ключевского о том, что история не учительница, а надзирательница, которая ничему не учит, а только наказывает за незнание уроков.

В последнее время отечественные исследователи в сфере изучения истории правоохранительной системы нашей страны постоянно фиксируют положительные и отрицательные уроки прошлого, оговаривая их значение и для сегодняшнего дня[1].

В этом смысле отрадно осознавать, что в ходе крупномасштабной реформы современной российской полиции в 2011 г. удалось избежать очень крупных ошибок, имевших место в исторической действительности, то есть, можно утверждать как раз о «выученных, а не невыученных» уроках истории.

Назовем эти «уроки».

Во-первых. Нельзя допускать ослабления принципов централизма и единоначалия в управлении. Достаточно вспомнить не очень последовательный процесс формирования вертикали власти по схеме МВД – регионы в первой половине XIX в. В 1802 г. было создано МВД, которое руководило деятельностью губернаторов, а им, в свою очередь, на местах подчинялась полиция. Через губернаторов министр внутренних дел руководил охраной общественного порядка и борьбой с преступностью. Впервые был создан единый орган управления, объединивший полицию Империи в общегосударственном масштабе. Уже в 1811 г., учитывая многообразие функций Министерства, из него выделяется Министерство полиции, которое начинает функционировать параллельно с МВД. Однако, создание Министерства полиции, усилив специализацию в управлении полицией на министерском уровне, ослабило «правоохранителей» на губернском (местном) уровне. Полицмейстеры, городничие и уездные исправники по-прежнему подчинялись непосредственно губернаторам. Сами же губернаторы по вопросам полиции были подконтрольны Министер-

* *Лен Константин Владимирович* – начальник кафедры истории и философии Барнаульского юридического института МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

ству полиции, а по другим вопросам – Министерству внутренних дел. Таким образом, с созданием Министерства полиции в местном управлении создавалось своеобразное двоевластие, ставшей одной из причин упразднения Министерства полиции в 1819 г.

Во-вторых. Правоохранительные органы в нашей стране в значительно большей степени должны являться частью государства, проводником государственной политики, а не муниципалитетов. Финансирование органов правопорядка необходимо максимально возлагать не на муниципальный, а на государственный бюджет. Примеров здесь тоже предостаточно. Достаточно вспомнить, что после городской реформы 1870 г. города обязаны были за свой счет содержать городскую полицию. При этом численность полиции напрямую зависела от численности населения конкретного города. Для многих городов расходы на полицию были тяжелым бременем, зачастую трудно выполнимой задачей, отвлекавшей от решения острейших проблем жизни (благоустройство, образование, здравоохранение и т. д.). К тому же городская полиция находилась в прямом подчинении собственного руководства. В период Временного правительства, финансирование нового органа милиции целиком перешло на муниципалитеты, а те, в свою очередь, имели право самостоятельно определять даже численность милиционеров. В годы новой экономической политики в целях экономии государственных средств, необходимых для скорейшего восстановления народного хозяйства, содержание милиции было передано на местный бюджет. В большинстве случаев это привело к ухудшению материального положения сотрудников милиции и дальнейшее сокращение штатов (к 1925 г. личный состав милиции сократился более чем в 6 раз).

Урок третий. Нельзя допускать в кадровой политике принцип выборности на полицейские должности, да и чрезмерной зависимости при занятии должности от мнения населения. В этом вопросе история правоохранительной системы нашей страны имеет свой негативный опыт. Достаточно вспомнить созданную во второй половине XVIII в. должность руководителя уездной (сельской) полиции – капитан-исправника (позже исправника). Капитан-исправник не назначался, а избирался дворянами уезда. В результате в своей профессиональной деятельности сильно зависел от мнения «общества», собственных соседей, приятелей, партнеров по карточным играм и охоте. В XIX в. случаев кумовства, круговой поруки, злоупотреблений властью на уездном уровне стало так много, что правительство Алек-

сандра II в рамках полицейских реформ 1860–70-х годов решило назначать исправников.

Длительный период неоднократных переименований органов правопорядка, совпадал по времени, практически всегда являлся фоном существования российской полиции (начиная с эпохи Петра I, заканчивая крупной реформой полиции 2011 г.). В этом смысле очень важно понять – переименования, как крупные – полиции в милицию (весной 1917 г.) или милицию в полицию (2011), так и отдельных наиболее важных структур, способны привести к результату только в случае резких изменений направлений развития страны и самое важное – они должны стать результатом общественных ожиданий. Так, созданная Петром I регулярная полиция вполне соответствовала общим тенденциям той весьма динамичной эпохи, ритм которой достаточно интенсивно порождал многочисленные языковые заимствования, среди них и распространенное в Европейских странах слово – полиция.

Эпоха дворцовых переворотов и столь раздражающий российских аристократов факт «немецкого засилья» (Бирон, Остерман, Миних) объясняют и процесс переименования при Екатерине II когда-то созданных Петром I полицмейстерских канцелярий в «управы благочиния» (красивое забытое слово Средневековой Руси). Безусловно, что здесь сыграло определенную роль стремление императрицы рельефнее обозначить для поданных свою «русскость», роль «спасительницы отечества», «матушки», «заступы» для православных. Стремление ее сына Павла I ко всему прусскому («пруссизм») объясняют и упразднение екатерининских управ благочиния, и создание вместо них «ратгаузов». Временное правительство (весной 1917 г.) в стремлении быстрее покончить с наследием самодержавной эпохи создает и новые органы правопорядка – милицию. Это слово, как новый символ, наследуется и Советской властью, и существует как обозначение всех «солдат правопорядка», какое-то время (по 2011 г.) даже после демонтажа всей советской системы.

Переименования названия самого ведомства, также определялись векторами исторического развития – МВД (с 1802 г.) – НКВД (с 1917 г.) – МВД (с 1946 г.) – МООП (Министерство охраны общественного порядка с 1960 г.) – МВД (с 1966 г. по настоящее время).

Один из многочисленных примеров. В первые же дни существования Советской власти большевики выбивают из языкового и официального обихода слово *министерство* (среди них и Министерство

внутренних дел) и заменяют его более новым, окрыленным французской буржуазной революцией революционным названием – *народный комиссариат* (наркомат). Однако, на новом витке советской истории – в 1946 г., с усилением как в мировоззрении И. В. Сталина, да и всего общества в целом, идей государственности, державности, патриотизма, и проистекающей по этой причине активизации интереса к досоветскому прошлому вспоминается и реанимируется когда-то сознательно вычеркнутое слово – *министерство*. В послевоенный 1946 г. происходит упразднение наркоматов и воссоздание министерств (в том числе и МВД) – МВД СССР.

Противоречивая эпоха Н. С. Хрущева, в ходе которой основной системообразующей (в каком-то смысле национальной) идеей стало ближайшее построение коммунизма, неизбежно преуменьшало значение и ценность ключевых государственных институтов (вооруженных сил, органов государственной безопасности, милиции). В границах коммунистического общества нет места для государства в привычном и классическом смысле этого слова. Вместо него (государства) – широкое общественное самоуправление граждан, людей самого передового в мире мировоззрения, с высочайшей планкой нравственных ценностей, объединенных в новую историческую общность – советский народ. В понятии «министерство» присутствует что-то чрезмерно казенное, одиозное, черствое, старорежимное, а если учитывать частичную десталинизацию общества, то и сталинское. Более благозвучны – советы народного хозяйства (совнархозы) или, как в нашем случае, – министерство охраны общественного порядка. Иными словами в контекст эпохи хорошо вписывались слова «народное», «общественное», но совершенно выбивались из общего ряда «государственное», «державное».

© Лен К. В., 2018

[1] *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008; *Борисов А. В.* Проблемы реформирования полиции Российской империи в конце 60-х – начале 70-х гг. XIX в. // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 1; *Косенко А. А.* Реформирование полиции Российской империи в 1862–1917 годах // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 1.; *Кудин В. А.* От полиции Российской империи к полиции Российской Федерации: Два века истории // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 2(50); *Лен К. В.* Городские самоуправления и полиция: аспекты взаимодействия во второй половине XIX века // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2014. № 1(26).

О. В. Григорьев*

300 ЛЕТ ПОЛИЦИИ РОССИИ: ВЕКТОР СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

При рассмотрении вопросов становления и развития полицейских органов, как государственной структуры стоящей на страже общественной безопасности, законности и правопорядка, необходимо подчеркнуть, что правовое регулирование ее организации и деятельности претерпело как периоды бурного развития, так и относительно длительные периоды стабильности.

В связи с этим немаловажно понимать, что право являет воплощение постоянства, что и устанавливает его легитимность. Как шаблон, образец поведения и принципов общественных отношений право в течение обусловленного временного интервала должно быть неизменным. Каждый отдельный человек и общество в целом хотят, чтобы право было понятным, предсказуемым, это дает возможность строить свои планы на будущее.

И. А. Ильин отмечал: «Самая главная задача права состоит в том, чтобы указать разумному существу такое правило поведения, которое оно могло бы иметь в виду постоянно и заранее, то есть до каждого отдельного случая и поступка; потому было бы противно справедливости и задачам права, если бы на человека налагались более тягостные взыскания за нарушения права, установленного вновь»[1]. Стабильность «является необходимым и неотъемлемым этапом в развитии любого явления. При этом стабильность не является синонимом статики, то есть состояния, фиксирующего в определенный момент как застывшую «фотографию» то или иное явление. Скорее, это - спокойный этап движения вперед, этап постепенного, медленного, возможно даже незаметного, накопления количественных и качественных изменений. Но, с другой стороны, право, как и все сущее в мире, подвержено динамике, изменению. В противном случае неминуем его застой, загнивание и гибель. Право обязано отражать все изменения, происходящие в обществе»[2].

Абсолютно верно утверждение Ж.-Л. Бержеля о том, что «право непрестанно трансформируется, подстраивается к ритму истории, за-

* *Григорьев Олег Вячеславович* - преподаватель кафедры теории и истории государства и права Новосибирского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

тормаживая или питая его; благодаря этому право передает особенности своего времени и несет на себе стигматы той эпохи, когда формировалось»[3].

Реформирование – это планомерные, постепенные преобразования при сохранении основ государственного и общественно-политического строя. Реформирование любой государственной системы представляет собой сложные преобразования в обществе. Задача права – разрешать споры, оно и возникает вследствие этого. А полицейские органы – тот инструмент, который «ответственен» за то, чтобы, во-первых, этих споров было как можно меньше, а во-вторых, чтобы возникшие споры разрешались в правовом поле.

Было бы исключительной наивностью утверждать, что развитие органов полиции, в конечном счете, сводилось к стремлению установить стабильность в социально-экономических и духовных отношениях. С первых дней своего возникновения полицейские органы были вынуждены постоянно изменяться, дабы соответствовать ритму эпохи и решать те проблемы, которые возникали перед людьми, обществом. Мобильность и способность изменяться в соответствии с общественно-экономическими условиями – это качества имманентно присущие органам выполняющим полицейские функции[4].

В связи с этим полагаем, что вопросы становления и развития полицейских органов нельзя сводить только к проведению правовых реформ. Полицейская система российского государства развивалась, совершенствовалась и в периоды, предшествовавшие непосредственно реформам в связи с потребностями в общественной, политической и социальной сферах. Преобразования в полицейской системе проводились весьма существенные и тогда, когда иные государственные органы практически оставались неизменными.

Исходя из этого, мы считаем, что наряду с выделением периода реформ полиции следует рассматривать вопросы становления и развития полицейских органов и в иные годы, когда принимались законы, изменявшие существенно порядок их организации и деятельности.

Под реформами в общепринятом смысле этого слова принято понимать переустройство организаций и учреждений, их изменения в компетенции и правилах деятельности, преобразование государственных институтов и т. п. Однако реформа в юридическом смысле этого слова означает коренные, существенные и, как правило, прогрессивные преобразования, которые можно рассматривать как существенное

развитие определенного института. Реформы полицейских органов возможно рассматривать как составную часть общих государственных реформ, проводимых с целью усовершенствования государственных учреждений в соответствии их структурой. Исходя из такого понимания реформ, мы полагаем необходимым рассматривать не только сами правовые реформы, но и вопросы совершенствования деятельности полицейских органов и в период, предшествующий их проведению, и практическую реализацию положений, закрепленных в правовых нормах, принятых в ходе проведения таких реформ.

По нашему мнению, реформа, в том числе реформа полицейских органов, означает существенные преобразования, которые включают комплекс мер, принимаемых государством в предусмотренном законом порядке по разработке и принятию законодательных актов, которые регулируют вопросы формирования и деятельности полицейских органов. Эти законы должны определять их организационное построение: порядок создания, систему, компетенцию, комплектование кадрами, материальное и финансовое обеспечение, координацию деятельности с другими правоохранительными структурами, прежде всего с прокуратурой, и порядок упразднения таких полицейских структур. Кроме того, законодательно определяется, что обязательными в работе полиции должны стать «открытость, опора на население, эффективное управление и оптимизация правоохранительной деятельности, обеспечение надлежащего внутреннего и внешнего взаимодействия, разумная экономия ресурсов»[5].

При этом особенно важно, чтобы эти вопросы решались только в законодательном порядке, а не подменялись различными нормативными ведомственными актами, издаваемыми в их развитие, ибо, как неоднократно подчеркивалось известными мыслителями прошлых лет, разум, душа, мудрость и сила государства сосредоточены в законах[6].

Такая структура реформ полиции является, естественно, идеальной. Но как наглядно показывает русская история и справедливо пишет В. А. Золотарев применительно к анализу проводившихся в нашей стране реформ, «ни одна реформа не достигла у нас своего финала. Каждая из них либо быстро сворачивалась, либо аморфно и вяло текла, имея частичные результаты, либо проводилась с коррекцией сценария по ходу дела»[7]. К сожалению, эту оценку следует отнести в значительной мере и к реформам полиции.

Таким образом, любая реформа полицейских органов, в идеале,

должна реализовываться деятельностью государственных структур, но с обширным использованием потенциала юридической общественности, компонентов гражданского общества, с применением научных концепций и, конечно, с изучением положительного отечественного и зарубежного опыты. Ведь основы современной российской полиции заложены в прошлые периоды, а сегодня в России формируется прообраз полиции будущего.

© Григорьев О. В., 2018

---

[1] *Ильин И. А.* Общее учение о праве и государстве. М., 2006. С. 124.

[2] *Григорьев О. В.* Правовые реформы - ответ на вызовы социальных деструкций // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 12–14.

[3] *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права. М., 2000. С. 198.

[4] См. подробнее: *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008; *Нижник Н. С.* Полицейская система – структурно-функциональный элемент правоохранительной системы государства // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции 21 сентября 2012 года. Ч. 1. СПб., 2013. С. 10–20.

[5] Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Российская газета. 2013. 4 февраля.

[6] См.: *Мудрость* тысячелетий: Энциклопедия. М., 2007.

[7] *Золотарев В. А.* Безопасность государства российского. М., 2001. С 120.

Б. Ю. Дерешко*

ИСТОРИЯ ПОЛИЦИИ ПОД ПРИЦЕЛОМ: КАК ЗАЩИТИТЬСЯ ОТ ЛЖИ, ПОДЛОГА И ФАЛЬСИФИКАЦИИ

Проблема фальсификации российской истории в условиях ведения гибридной войны против Российской Федерации из разряда сугубо научной исторической проблематики перешла в область обеспечения национальной безопасности. В «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» фальсификация истории оценивается как средство достижения геополитических целей, используемое некоторыми странами против России. Поэтому попытки фальсификации российской и мировой истории признаны угрозами национальной безопасности в области культуры[1].

В своём интервью российскому телевидению Президент Российской Федерации В. В. Путин отметил: «Конечно, мы все должны, делая выводы из прошлого, ничего подобного (нацизму. – *Б. Д.*) в будущем не допускать. Мы должны очень бережно относиться к истории, чистоте, не позволять ничего передергивать в этой истории и не допускать никаких подмен»[2]. Такова наша позиция. Что нам противопоставляют?

По результатам проведённого исследования следует отметить следующие ключевые моменты рассматриваемой проблемы. История органов внутренних дел, как одного из государствообразующих институтов, оплота правопорядка, благополучия и безопасности граждан, есть неотъемлемая часть истории государства. Поэтому попытки фальсификации истории полиции направлены против интересов российского государства и общества.

Цели фальсификаторов истории имеют дальний прицел и заключаются в прежде всего в следующем.

– в подрыве государственного строя и распаде российского государства на небольшие государственные образования под протекторатом выгодоприобретателей, а затем получение экономической выгоды через доступ к природным ресурсам России;

– в дискредитации международного авторитета и роли российского государства в международных делах, ограничении право- и дее-

* *Дерешко Богдан Юльевич* – заместитель начальника Всероссийского научно-исследовательского института МВД России (по научной работе) (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

способности России как субъекта международного права;

– в нанесении морально-психологического поражения российскому народу, его национальному самосознанию, духовно-нравственным ценностям и устоям общества.

На протяжении последних десятилетий в рамках деструктивной работы по фальсификации истории Второй мировой войны немало сделано для принижения роли Советского Союза в победе над фашизмом, расчеловечивания образа советского воина-победителя, и, в конечном итоге, пересмотра итогов войны – от современной конфигурации международного права до территориальных претензий[3].

Практически на всей территории Восточной Европы идёт «война с памятниками», повсеместно из учебников истории вымарываются истинные факты и события, в сознание людей и, прежде всего, молодого поколения европейцев настойчиво внедряется тезис о равной ответственности нацистской Германии и Советского Союза за Вторую мировую войну, невзирая на итоги Нюрнбергского трибунала. В качестве одного из инструментов «сдерживания» России из «пыльных шкафов» извлечены «скелеты» нацистских преступников, по улицам европейских столиц вновь маршируют бывшие приспешники гитлеровского режима. В ход идёт весь арсенал пропагандистских усилий: от кинематографа и телевидения до интернет-ресурсов и социальных сетей.

Всё это медленно, но уверенно влияет на сознание людей, разрушая истинные представления о событиях недавнего прошлого, и создаёт «новую», изменённую реальность, в которой Российская Федерация представлена страной-агрессором, страной-изгоем, от которого «цивилизованный мир» может «защищаться» любыми, в том числе и ядерными, средствами. Вот в чём заключается опасность фальсификации истории на современном этапе.

Следует отметить, что ничего нового нашими оппонентами не изобретено. С проблемой искажения российской истории боролся ещё выдающийся учёный М. В. Ломоносов. Одним из предлогов нападения Наполеона на Россию в 1812 г. послужило так называемое «завещание Петра I», фальшивка, изготовленная во французских политических кругах.

Богатый опыт противодействия фальсификации истории был накоплен советской, а затем российской исторической наукой. Так, в двенадцатитомном труде «Великая Отечественная война 1941–1945 гг.» содержится системная и научно обоснованная критика зарубежных историков, в выгодном свете для себя представлявших воен-

ные события[4].

Рассмотрим научное понятие «фальсификация истории», которая в различных источниках имеет разную трактовку. Так в «Концепции внешней политики Российской Федерации в области международного гуманитарного сотрудничества и прав человека» определена задача «твёрдо противодействовать любым проявлениям экстремизма, неонацизма, расовой дискриминации, агрессивного национализма, антисемитизма и ксенофобии, попыткам фальсификации истории и использования её в целях нагнетания конфронтации и реваншизма в мировой политике, попыткам пересмотра итогов Второй мировой войны, способствовать деполитизации исторических дискуссий»[5].

В этой связи под «фальсификацией истории» понимается сознательное искажение исторических фактов и событий с целью извлечения выгоды либо причинения ущерба. Так, Уголовный кодекс Российской Федерации в ст. 354.1 «Реабилитация нацизма» относит к уголовно наказуемому деянию отрицание фактов и одобрение преступлений, установленных приговором Международного военного трибунала для суда и наказания главных военных преступников европейских стран оси, а также распространение заведомо ложных сведений о деятельности СССР в годы Второй мировой войны[6].

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях в ч. 4 ст. 13.15 предусмотрена административная ответственность за публичное распространение выражающих явное неуважение к обществу сведений о днях воинской славы и памятных датах России, связанных с защитой Отечества[7].

Вместе с тем, далеко не все факты фальсификации истории подпадают под действие уголовного или административного законодательств. Об этом свидетельствует сложившийся за последние десятилетия целый клан фальсификаторов, паразитирующих на искажении отечественной истории. Действуют они как в нашей стране, так и за рубежом, издавая свои «труды» тиражами в десятки тысяч экземпляров.

Для достижения своих целей они применяют самые разнообразные способы и приёмы. Среди них:

– мифотворчество, предполагающее переписывание, дописывание и вольную трактовку исторических фактов в нужном русле. Этот приём предполагает создание «новой исторической реальности» на базе уже имеющихся исторических событий;

– подлог, когда фальсификатор использует заведомо подложные факты, либо ссылается на несуществующие исторические документы;

– подделка исторических документов, артефактов и иных первоисточников исторической информации и другие методы фальсификации.

Учитывая сложность и противоречивость исторического развития, наличие противоположных оценочных суждений со стороны учёных практически по всем этапам, история органов внутренних дел является одним из наиболее удобных объектов для фальсификации. С середины 1980-х годов возникло неисчислимое количество мифов о роли органов внутренних дел накануне и в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 гг., в период борьбы с националистическим подпольем в Советской Белоруссии, Советской Украине и в Советской Прибалтике в послевоенный период, коррупции в советской милиции и многих других. Характерно, что подобные тенденции огульного очернения были характерны в советский период по отношению к полиции Российской империи.

В этой связи профессиональным историкам есть достаточно просторное поле для противодействия фальсификациям на основе раскрытия реальных исторических событий, объективной исторической истины, подтверждённой достоверными фактами и первоисточниками.

Публий Корнелий Тацит сказал: «Если лесть, которой историк пользуется, чтобы преуспеть, противна каждому, то к наветам и клевете все охотно прислушиваются»[8]. Таково свойство человеческой психики – зло легко находит свой путь, для добра же нужны усилия и труд. Российская история во всей своей совокупности фактов, событий, судеб людей и страны есть объективная реальность, представляющая собой национальное достояние. Наш долг – сохранить его, защитить от лжи и, преумножив, передать будущим поколениям.

© Дерешко Б. Ю., 2018

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 212.

[2] *К истории* надо относиться очень бережно, заявил Путин // РИА Новости: официальный сайт. 2018. 11 марта. – https://ria.ru/society/20180311/1516112387.html (дата обращения: 15.03.2018).

[3] *Ручкин Б. А.* Проблема «мифы и история»: историческое обозрение // Информационный гуманитарный портал «Знание. Понимание. Умение». 2011. № 1. – http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2011/1/Ruchkin_Myths/ (дата обращения: 19.03.2018).

[4] *Великая* Отечественная война 1941–1945 гг.: В 12 т. Т. 12: Итоги и уроки войны М., 2015.

[5] Указ Президента Российской Федерации от 30.11.2016 года № 640 «Об утверждении Концепции внешней политики Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6886.

[6] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 19 февраля 2018 года) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2018. № 9. Ст. 1292.

[7] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 года) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; 2018. № 7. Ст. 973.

[8] *Тацит П. К.* Анналы. История. Сборник. М., 2005. С. 112.

Раздел II

ПОЛИЦИЯ И ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ПРЕДМЕТ УЧЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕ И ПРАВЕ

Н. С. Нижник*

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ВЛАСТИ, ОБЩЕСТВА И ЛИЧНОСТИ КАК ПРЕДМЕТ ПОЛИЦЕЙСКО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ

Вопросы взаимоотношений власти, общества и личности являлись центральными при определении функций полиции и определении сущности полицейской деятельности, основными в складывающейся с XVII в. полицейско-правовой терии. Сегодня в слова «полиция», «полицейское государство», «полицейская деятельность» вкладывается смысл, отличающийся от изначального: в XXI в. они лишились важной части своего прежнего нормативного значения, которая отражала сущность полиции и полицейского государства на протяжении нескольких предшествующих столетий[1].

Идеологической основой теории полицейского государства являлась философия эвдемонизма, а управление полицейским государством рассматривалось как процесс достижения всебщего благополу-

* *Нижник Надежда Степановна* – начальник кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

чия. Идеологи и практики полицейского государства полагали, что цель государства по созданию счастья подданным может быть достигнута только путем всесторонней, ни перед чем не останавливающейся регламентации народной жизни. Тотальная полицейская регламентация в полицейском государстве подавляла личную инициативу и самодеятельность населения. Заняв по отношению к населению положение опекуна, о реальных проблемах народа опекающая власть не заботилась. Подъем общественного самосознания и самоорганизации не только не составлял задач полицейского государства, но и противоречил одному из основных требований благочиния. Не рассчитывая на «самопроизвольное повиновение» подданных, которого нельзя ожидать «и при самых мудрейших законах» полиции, абсолютизм должен был основывать повиновение обывателей «на невозможности сопротивления». Стремясь «осчастливить» своих подданных, монархи использовали разнообразные средства, но при различном сочетании средств политическую, экономическую, духовную свободу личности они не предполагали, проявление инициативы личности не приветствовали прежде всего потому, что все важное для государства они рассматривали предметом управленческой деятельности и свободному усмотрению и самостоятельности индивида это важное не предоставляли.

В полицейском государстве складывалась уродливая гипертрофия властвования: все отношения государства с гражданином сводились к властвованию, повиновению и требованию беспрекословного подчинения; преследовались только интересы власти, интересы подданных и страны игнорировались[2]. Гипертрофия власти стала детерминантой идеи о том, что власть должна охранять граждан даже от их собственных действий, ибо сам Бог вручил ей охрану как частных, так и общих интересов.

Представления о полицейском государстве, его возможностях и месте полиции в организации общественной жизни в российской политико-правовой мысли начали формироваться в XVII в. Именно в это время в России стала создаваться система полицейских органов, в Санкт-Петербурге была образована Главная полицмейстерская канцелярия, назначен первый генерал-полицмейстер (1715), а в Пунктах, данных Петром I Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру А. Дивиеру (1718), впервые были определены задачи российской полиции.

В первой половине XIX в. в отечественной политико-правовой

мысли уже оформилась национальная полицейско-правовая теория, в рамках которой был создан понятийно-категориальный аппарат науки полицейского права, призванной способствовать достижению всеобщего благоденствия и всеобщего счастья и названной в России первоначально наукой законов благоустройства и благочиния. Разрабатывались отдельные вопросы организации и деятельности полиции, предпринимались попытки определить права и обязанности полиции и населения. Во второй половине XIX – начале XX в. российские ученые самостоятельно осуществляли систематическую научную разработку проблем полицейского права, серьезное внимание уделяя определению роли полиции в реализации функций государства, выявлению специфики полицейской деятельности, характеристике полиции как государственного института, определению границ использования мер принуждения администрацией и полицией. Вопросы о всемогуществе полицейского государства и пределах вмешательства государства в частную жизнь подданных и во все сферы общественной жизни в полицейско-правовой мысли России являлись центральными.

Интерес к проблемам управления, вопросам взаимоотношений власти, общества и личности в российском обществе всегда был высоким.

Интерес к проблемам управления, вопросам взаимоотношений власти, общества и личности в российском обществе всегда был высоким.

Государство проникает во все сферы общественной жизни посредством управленческой деятельности полиции, полагал И. Т. Тарасов, подчеркивая, что полиция в качестве учреждения входит в состав администрации как часть целого, как организованная совокупность специальных органов, обеспечивающих одну из задач администрации – публичную и частную безопасность[3]. Существование общей административной полиции, в состав которой входили военная (жандармская), сыскная, тайная и пожарная полиции, а также специальной полиции различных административных ведомств (таможенной, лесной, горнозаводской, речной полиции, военно-полевой полиции и др.) и судебной полиции свидетельствовало о разнообразии функций полиции. При этом «без участия общественных органов» «правительство … не в состоянии удовлетворительно выполнить всех взятых на себя полицейских задач», в связи с чем реализующими задачи правительства являются не только государственные органы ис-

полнительной власти, но и органы местного самоуправления и общественные объединения[4].

Важной характеристикой взаимоотношений государства и общества, по Тарасову, выступало полицейское принуждение, выступавшее как основание разделения исполнительной власти на администрацию, которой присуща положительная деятельность (деятельность по управлению промышленностью, торговлей, финансами, народным образованием и т. д.) и полицию, которой присуща отрицательная деятельность (деятельность, связанная с принуждением). Меры принуждения оценивались российскими полицеистами как крайнее средство из используемых полицией и администрацией, посредством которого легко нарушить права граждан. В связи с чем, полагали И. Т. Тарасов, В. В. Ивановский, В. Ф. Дерюжинский, Э. Н. Берендтс, В. Ф. Дерюжинский, применение принудительных мер должно осуществляться в строгом соответствии с законами и распоряжениями и обеспечиваться процессуальными нормами. Нарушение администрацией и полицией субъективных прав граждан И. Т. Тарасов рассматривал как особый вид противоправных действий – «административную неправду»[5] и относил его к группе правонарушений в сфере государственного управления. Наиболее эффективным средством устранения «административной неправды» и восстановления нарушенных прав гражданина полицеисты рассматривали институт административной юстиции.

Главную идею внутреннего управления, заключающуюся в том, что «государство при помощи всех находящихся в его обладании средств и способов приходит на помощь частным лицам в деле достижения ими возможно высшей ступени благосостояния», видел В. В. Ивановский[6] Благосостояние, подчеркивал В. В. Ивановский – это такое состояние личности, при котором не только удовлетворяются все физические и духовные потребности, но и существует возможность дальнейшего развития потребностей и соответствующего их удовлетворения. Первой и общей потребностью всех и каждого В. В. Ивановский называл потребность в безопасности[7], обеспечивать которую в области внутреннего управления посредством, в том числе и принудительной деятельностью, направленной на борьбу с опасностями на пути к благосостоянию, была призвана полиция. Учитывая такую функциональную дихотомию, В. В. Ивановский выделял полицию безопасности и полицию благосостояния (административную полицию, имеющую попечительный характер, чуждый всякого при-

нуждения)[8], а П. Н. Шеймин. подчеркивал, что гарантом прав граждан и средством, определяющим пределы вмешательства государства в частную сферу должна быть административная юстиция[9].

Главной задачей государства рассматривал «охрану и развитие действием государственной власти и всех ее органов (правительственных и общественных) – производительных сил народа и территории» Э. Н. Берендтс[10]. Подчеркивая важность защиты прав и свобод человека и гражданина, Э. Н. Берендтс искал способы предупреждения произвола в отношении граждан со стороны государства. Преградой для безграничного вмешательства государства во все сферы общественной жизни Берендтс считал конституционную и административную юстицию.

Представления о правоотношениях, складывавшихся между правящей властью и гражданами, легли в основу учения о должностном лице А. И. Елистратова, который утверждал, что отношения между правящими и управляемыми, не урегулированные правом, – это властеотношение, но не правоотношение. В правовом государстве, полагал А. И. Елистратов, основой отношений между этими субъектами должно стать право, а гражданин и должностное лицо должны стать принципиально равными перед законом[11]: основой деятельности должностного лица становится закон, а гражданин наделяется правами[12], тенденция сближения должностного лица и гражданина становится устойчивой.

Определение пределов государственной деятельности и границ вмешательства государства в частную жизнь считал важнейшей характеристикой взаимоотношений государства и общества В. М. Гессен. Полагая, что правовое государство – конституционное государство, В. М. Гессен акцентировал внимание на необходимости предоставления государством гарантий реализации прав и свобод человека. Только в правовом государстве, подчеркивал Гессен, государственные органы и граждане государства являются субъектами права, и может быть изменена ситуация, когда подданные полностью лишены каких-либо прав по отношению к безграничной власти монарха, могут лишь просить милости[13], а не рассчитывать на удовлетворение своих интересов. Одну из гарантий прав и свобод от административного произвола в правовом государстве В. М. Гессен видел в административной юстиции – такой организации судебной власти, которая способна была отменить незаконные распоряжения власти административной[14]; гарантию неприкосновенности прав – в уголовной и

политической ответственности министров и иных должностных лиц. Единство прав и обязанностей индивида и правительства, гарантии соблюдения субъективных публичных прав, подчинение государственных органов закону и праву, которые ограничивали их деятельность властных структур и не позволяли наносить ущерб интересам личности и общества, В. М. Гессен считал необходимыми условиями безопасности личности, общества и государства.

Проблемы взаимоотношений власти, общества и личности в целом, вопросы определения роли полиции в реализации функций государства, определения границ использования мер принуждения администрацией и полицией получили свое развитие и в трудах российских ученых конца XIX – начала XX в. Н. Н. Белявского, Я. С. Степанова, И. И. Янжула, А. Е. Назимова, В. Ф. Левитского, А. С. Окольского, М. Н. Палибина, О. О. Эйхельмана и других исследователей[15], которые фактически констатировали что полицейское государство существовало в системе двойных стандартов: в качестве жизненных ориентиров населения государственная власть стремилась утвердить честный труд, порядочность, мир, согласие и т. п., а основой жизни политической элиты считала иные правила и каноны.

В начале XX в. вопрос о том, сможет ли полицейское государство достичь такого уровня социально-экономического развития, что у личности не останется неудовлетворенных материальных и духовных потребностей, оставался открытым. Полицейско-правовая теория, которая в XVIII–XIX вв. обосновывала стремление власти к благоденствию граждан, устранению нищеты и невежества, решению различных социальных проблем; определяла сущность полицейского государства с учетом его стремления сделать жизнь каждого человека достойной, не сводя ее к принуждению и насилию, в начале XX в. констатировала, что на практике средствами достижения цели полицейского государства стали развитие всеобъемлющей полицейской деятельности, всесторонняя подробная регламентация народной жизни, мелочная опека органов государственной власти над нуждами и интересами своих подданных. Полицейское государство подавляло личную и общественную инициативу, самостоятельность, отрицало гражданские права и свободы подданных, игнорировало права личности по отношению к органам государственной власти, низводя положение обывателя до состояния безличного объекта для правительственных мероприятий. Отсутствие свободы, принесение личности в жертву государству во имя общего блага рассматривались как детер-

минанты застоя и стагнации. Оказалось, что попытка достичь «земного рая», исключив при этом человека, обречена на провал, что система полицейского государства не смогла составить прочного базиса для дальнейшего государственного и общественного развития.

Теоретическое наследие полицеистов до настоящего времени остается осмысленным не в полной мере. В последнее время политико-правовая мысль в целом и отечественная полицейско-правовая теория в частности вызывают интерес молодых исследователей: идеи Р. фон Моля, оказавшего серьезное влияние на развитие российской полицейско-правовой изучает С. С. Пирожок[16]; концепцию общественного права В. Н. Лешкова исследует Т. О. Чукаев[17]; теоретическое наследие И. Т. Тарасова анализирует Н. Ю. Егоров[18]; вклад Э. Н. Берендтса в развитие полицейско-правовой теории выявляет С. А. Никифорова[19]; труды В. Ф. Дерюжинского и опыт его общественной деятельности рассматривает Д. С. Геворкян[20]; взгляды на государство и право А. И. Елистратова исследует С. Ю. Дергилева[21]; теоретическое наследие В. М. Гессена и его влияние на развитие отечественной политико-правовой мысли занимается Е. Н. Козинникова[22].

Теоретическое наследие российских мыслителей, безусловно, может быть использовано для решения социально значимых проблем в современной России.

Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ, проект № 17-03-00719 «Модели правового обеспечения функционирования общественных организаций в политико-правовой системе России (последняя треть XVIII – первая треть XX в.)».

© Нижник Н. С., 2018

---

[1] *Нижник Н. С.* Омнипотенция полицейского государства в оценке российской полицеистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 67–86.

[2] *Кистяковский Б. А.* Социальные науки и право: Очерки по методологии социальных наук и общей теории права. М., 1916. С. 443.

[3] [*Тарасов И. Т.*] Учебник науки полицейского права. [Сочинение] И. Т. Тарасова, профессора Императорского Московского университета. Вып. I. М., 1891. С. 6.

[4] Там же. С. 3.

[5] *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. Пособие для слушания лекций и для приготовления к экзамену / [Соч.] И. Т. Тарасова, профессора Императорского Московского университета. М., 1897. С. 115.

[6] *Ивановский В. В.* Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 3-е изд. Казань, 1908. С. 65.

[7] Там же. С. 65–66.
[8] *Ивановский В. В.* 1) Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казан, 1904; 2) Полиция благосостояния. Казань, 1886.
[9] *Шеймин П. Н.* Учебник права внутреннего управления (полицейского права) / [Сочинение] П. Шеймина, приват-доцента Новороссийского университета. Вып. 1–9. СПб., 1891–1897.
[10] *Берендтс Э. Н.* Опыт системы административного права. Т. 1: Обзор истории административного права и истории его литературы. Вып. 1. Ярославль, 1898.
[11] *Елистратов А. И.* Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права / Под ред. проф. А. И. Елистратова. Кн. I. М., 1916. С. 76–89.
[12] *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1914. С. 80–82.
[13] *Гессен В. М.* Основы конституционного права. 2-е изд. Пг., 1918. С. 178.
[14] *Гессен В. М.* Вопросы местного управления. СПб., 1904.
[15] [*Белявский Н. Н.*] Полицейское право. Конспект лекций Н. Н. Белявского, профессора Юрьевского университета. Юрьев, 1904; Степанов Я. С. 1) О полиции как науке во Франции. Казань, 1867; 2) Первые два периода самостоятельного существования науки о полиции в Германии: Исследование, написанное для получения степени доктора полицейского права Я. Степановым. Казань, 1869; 3) Конспект лекций полицейского права. Вып. 1–3. Т. 1–3. Казань, 1889–1891; *Янжул И. И.* Полицейское право. Курс ординарного профессора И. И. Янжула: 1885/6 г. М., [1886]; [*Назимов А. Е.*] 1) Учение о внутреннем управлении. Полицейское право. Конспект лекций / [Сочинение] и. д. экстраорд. проф. А. Е. Назимова. Одесса, 1893; 2) Лекции по полицейскому праву, читанные проф. А. Е. Назимовым в Новороссийском университете / Под ред. Б. Ф. Лемеша-Лемешинского, студента. Одесса, 1903; *Левитский В. Ф.* 1) Предмет, задача и метод полицейского права. [Вступительная лекция, читанная 13 октября 1893 г. в Императорском Харьковском университете]. Харьков, 1894; 2) Лекции по полицейскому праву, читанные в 1901–1902 учебном году. Харьков, 1902; *Окольский А. С.* О понятии полицейского права // Варшавские университетские известия. 1894. Т. 6. С. 1–22; *Палибин М. Н.* Повторительный курс полицейского права: Составлен применительно к программе испытаний в Юридической комиссии по курсам проф. Андреевского, Антоновича, Бунге и др. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1900; [*Эйхельман О. О.*] Русское полицейское право. Конспект лекций, читанных студентам юридического факультета Университета Св. Владимира в 1898–99 академическом году профессором О. О. Эйхельманом. Киев, 1898.
[16] *Пирожок С. С.* 1) Проблема государствоведения в теоретическом наследии Роберта фон Моля // Философия права. 2014. № 6(67). С. 124–127; 2) Вопросы социального предназначения государства в теоретическом наследии Роберта фон Моля // Вопросы государства и права: Сборник научных трудов / Под общ. ред. Л. В. Карнаушенко. Вып. 2. Краснодар, 2016. С. 102–109; 3) Роберт фон

Моль: вклад в углубление и систематизацию знаний о государстве, праве и обществе // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 49–60; 4) Гарантирование прав и свобод гражданина – атрибутивная черта социального правового государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2. С. 44–49; 5) Категория «общественное благо» в правовой теории Роберта фон Моля // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 58–61; 6) Роберт фон Моль о концептуальных основаниях социальной политики государства // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Труды кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России / Под ред. Н. С. Нижник. Вып. 1. СПб., 2017. С. 121–131; 7) Роберт фон Моль о социальной политике правового государства // Genesis: исторические исследования. 2018. № 2. С. 82–101.

[17] *Чукаев Т. О.* 1) В. Н. Лешков о субъектах «права самостоятельности» в российской правовой системе // Вопросы государства и права: Сборник научных трудов / Под общ. ред. Л. В. Карнаушенко. Вып. 2. Краснодар, 2016. С. 121–131; 2) Российская полицеистика в лицах: Василий Николаевич Лешков // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 84–95; 3) Народ как субъект права в концепции общественного права В. Н. Лешкова // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы международной научно-практической конференции (22–23 сентября 2016 г.) / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2017. С. 682–685; 4) В. Н. Лешков о специфике формирования общественного права в условиях эволюции российского государства // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 64–68; 5) В. Н. Лешков о роли русской правды в регулировании общественных отношений // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Труды кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России / Под ред. Н. С. Нижник. Вып. 1. СПб., 2017. С. 131–137; 6) Концепция «общественного права» – элемент полицейско-правовой теории России XIX века // Полицейская деятельность. 2017. № 5. С. 39–47.

[18] *Егоров Н. Ю.* 1) Российская полицеистика в лицах: Иван Трофимович Тарасов // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 801–812; 2) Военное принуждение как средство борьбы с экстремальной общественно-политической ситуацией в Российской империи конца XIX – начала XX века в оценке российского полицеиста И. Т. Тарасова // Экстремальное в повседневной жизни населения России: региональный аспект (к 100-летию Русской революции 1917 г.): Сборник материалов международной научной

конференции / Под общ. ред. В. А. Веременко. СПб., 2017. С. 88–92; 3) И. Т. Тарасов о роли и месте полиции в механизме государственного управления // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы международной научно-практической конференции (22–23 сентября 2016 г.) / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2017. С. 632–637; 4) И. Т. Тарасов о значении полицейской деятельности в организации жизни общества // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 72–75; 5) И. Т. Тарасов о методах решения государственных задач в правовом и полицейском государстве // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Труды кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России / Под ред. Н. С. Нижник. Вып. 1. СПб., 2017. С. 146–154.

[19] *Никифорова С. А.* 1) Российская полицеистика в лицах: Эдуард Николаевич Берендтс // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 828–843; 2) О правовом статусе окраин имперского государства (по работам Э. Н. Берендтса о Великом княжестве Финляндском в составе Российской Империи) // Мир юридической науки. СПб., 2015. № 8. С. 9–13; 3) Проблемы совершенствования государственно правовой системы России в теоретическом наследии Э. Н. Берендтса // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 4(68). С. 68–70; 4) Проблема взаимной ответственности государства, общества и личности в теоретическом наследии Э. Н. Берендтса // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1(69). С. 22–27; 5) Э. Н. Берендтс о статусе полиции в полицейском и правовом государстве // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 149–161; 6) Э. Н. Берендтс о роли органов местного самоуправления в механизме управления Российского государства в конце XIX – начале XX века // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2017. № 1. С. 24–27; 7) Э. Н. Берендтс: «Государство есть субъект принудительного и постоянного властвования» // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Труды кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России / Под ред. Н. С. Нижник. Вып. 1. СПб., 2017. С. 138–145.

[20] *Геворкян Д. С.* 1) Концепция общественного призрения В. Ф. Дерюжинского как теоретическое основание участия полиции в реализации государственной политики Российской империи в области социального призрения // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции 21 сентября 2012 г.: В 4 ч. Ч. 1. СПб., 2012. С. 165–167; 2) Российская полицеистика в лицах: Владимир Федорович Дерюжинский // Правовая система России: традиции и инновации: Материалы X всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 25–27 апреля 2013 года / Под общ. ред. Н. С. Нижник: В 5 ч. Ч. I. СПб., 2013. С. 197–202; 3) Концепция борьбы с девиантным поведением в России

В. Ф. Дерюжинского и проблемы охраны правопорядка в современном российском государстве // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы международной научно-практической конференции 19–203 сентября 2013 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2013. С. 567–572; 4) Российская полицеистика в лицах: Владимир Федорович Дерюжинский // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 813–827; 5) Вопросы социального обеспечения в полицеистике и полицейской деятельности имперской России // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 52–55.

[21] *Дергилева С. Ю.* 1) Сущность полицейского государства как предмет осмысления полицеистов второй половины XIX – начала XX века // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 3(51). С. 15–20; 2) Концепция правового государства А. И. Елистратова // Мир юридической науки. 2013. № 10–11. С. 23–29; *Дергилева С. Ю., Геворкян Д. С.* Вопросы борьбы с регламентацией проституции и торгом женщинами в конце XIX – начале XX века в научной и общественной деятельности А. И. Елистратова и В. Ф. Дерюжинского // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 4(60). С. 31–37; *Дергилева С. Ю.* Проблемы организации административной юстиции в теоретическом наследии А. И. Елистратова // Юристъ-Правоведъ. 2014. № 3(64). С. 126–129; *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* 1) А. И. Елистратов: программа перехода от административного права к общей теории государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1(69). С. 58–62; 2) Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. М., 2017; 3) Теоретическое наследие А. И. Елистратова как источник изучения истории становления государственного управления в советской России // Источниковедение советского государства и права: классификация, виды и конкретные источники изучения. Материалы круглого стола / Отв. ред. С. В. Кодан. Екатеринбург, 2017. С. 48–58.

[22] *Козинникова Е. Н.* 1) Российская полицеистика в лицах: Владимир Матвеевич Гессен. // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 96–107; 2) Проблемы взаимодействия государства, общества и личности в правовом государстве (по работам В. М. Гессена) // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика Материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского, 28 апреля 2016 г. / Под общ. ред. Д. А. Пашенцева. Рязань, 2016. С. 197–201; 3) В. М. Гессен о природе и сущности правового государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы международной научно-практической конференции (22–23 сентября 2016 г.) / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2017. С. 650–654; 4) В. М. Гессен об исключительном положении как чрезвычайном правовом режиме в российской империи в конце XIX – начале XX века // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития

(навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 75–79; 5) Режим чрезвычайного положения как исключительный правовой режим обеспечения национальной безопасности // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Труды кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России / Под ред. Н. С. Нижник. Вып. 1. СПб., 2017. С. 97–106.

В. Г. Баев*

«ПОЛИЦЕЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО»: РОЖДЕНИЕ ПОНЯТИЯ

Понятию «полицейское государство» в XX в. не повезло: оно a priori выступало антиподом правового государства или, более того, синонимом тоталитарного режима. Правда, без учета принципиальных различий между классическим полицейским государством эпохи абсолютизма и его современными типами. Другими словами, «полицейское государство» потеряло свое первоначальное значение и приобрело то смысловое содержание, которое сегодня означает репрессивное государство, контролирующее все сферы жизни, применяющее насилие в отношении политических оппонентов и характеризующееся произволом со стороны полиции[1].

Однако подобное определение неприменимо к полицейскому государству традиционного типа, возникшему в эпоху абсолютизма: в то время подавление свобод и угнетение граждан никогда не являлось его самоцелью. В XVIII в. трудно было представить, что полицейские чиновники могут действовать по своему усмотрению и творить беззаконие и произвол. Основное намерение правителей традиционного полицейского государства – создать систему регулярного и предсказуемого управления, действующего на благо общества и способствующего экономическому благополучию граждан. Рожденный в абсолютистской Германии тип неконституционного доиндустриального государства назывался полицейским, поскольку управление в нем обозначалось понятием «полиция». Это государство создало собственный уникальный политический дискурс – «полицейскую науку», которая стала для него тем, чем для современного буржуазного государства является административное право.

Если же говорить об исследованиях, прямо или косвенно относящихся к полицейскому государству, нельзя не вспомнить работы Мишеля Фуко, внесшие во второй половине XX в. существенный вклад в понимание роли полиции как одного из базовых институтов социального дисциплинирования населения. Его работы, посвящен-

* *Баев Валерий Григорьевич* – заведующий кафедрой трудового и предпринимательского права Юридического института Тамбовского государственного технического университета, доктор юридических наук, профессор.

ные техникам контроля над жизнью (биополитике), серьезно повлияли на воззрения многих современных исследователей на полицию и современное управление в эпоху Модерна в целом[2]. Настоящим прорывом в изучении полицейского государства стали работы немецкого юриста и историка права Михаэля Штолльайса[3].

Тем не менее, в недавно вышедшем в Германии сборнике работ по социологии полиции утверждается, что среди немецких социологов по-прежнему присутствует исследовательская «робость» в отношении тех общественных институтов, что имеют отношение к осуществлению государственной монополии на насилие, – вооруженных сил и, прежде всего, полиции[4].

Изучение генезиса понятия «полицейское государство» как феномена Нового времени и институциональной истории полицейского государства как политико-правовой техники поддержания порядка может быть эвристически небесполезным для общей теории Модерна и отдельных ее областей. Прежде всего, для политических теорий.

В немецкоязычном пространстве слово «полиция» использовалось с конца Средневековья (XV в.) в широком значении благого управления. Тогда же в Германии возникает учение о iuspolitiae, согласно которому государь каждого княжества не просто имел право, но был обязан заботиться о «добром порядке» («gute Ordnung») в своих владениях. Именно в этом смысле в позднесредневековом и раннenововременном языке немецкого права выражение «gute Policey» используется для характеристики хорошего управления. В 1492 г. вышло Нюрнбергское предписание, начинавшееся словами: «Для поддержания доброго порядка (gute Polizey)...» под полицией первоначально понимался не орган поддержания порядка, а само состояние благополучия и спокойствия, являвшееся целью и результатом правильного управления.

В 1495 г. в Священной Римской империи появилось правовое основание для создания общеимперского полицейского регламента, закрепленного в резолюции Аугсбургского рейхстага 1530 г. Она отличалась «многопредметностью» регуляции, поскольку, помимо определения, например, уголовных санкций в отношении нарушителей правового порядка и общественной морали, регламентировала деятельность в самых различных сферах жизни, включая такие экзотические на нынешний взгляд, как торговля имбирем и игра на трубе[5].

Традиционное полицейское государство является исторически уникальным способом организации политического: оно пыталось

обеспечить мобилизацию ресурсов и общественное развитие путем концентрации широких полномочий в руках полиции в значении общего управления социальной жизнью, подчиненного одной руководящей политической воле – воле просвещенного абсолютного монарха. В этом смысле данный тип государственного устройства можно считать реализованной утопией. Ведь в распоряжении этой воли находился бюрократический аппарат, который, помимо обеспечения безопасности, надзирал за соблюдением правовых норм и общественной морали. Таким образом, реализованный в германских государствах XVIII в. – прежде всего, в Пруссии и Австрии – тип государства считается классическим «полицейским государством» именно в силу впервые задействованных здесь техник осуществления власти правителя, в личности которого была воплощена воля государства. Эта воля определялась как высшая максима существования политического сообщества, то есть как raisond'état. Ведь абсолютный правитель действует в интересах всего государства и не ищет своей личной выгоды, являясь таким же слугой государства, как и все остальные подданные.

Как отмечает М. Штолльайс, пока правители позиционировали себя в качестве «судей», их действия легитимировались с помощью формул, отсылающих к справедливости и поддержанию покоя. Однако со смещением приоритетов в сторону «управления» их власть стала обосновываться посредством идеи служения общему благу, что и нашло соответствующее языковое выражение в слове polizei[6]. Абсолютизация государственного интереса со временем стала общим местом в самоосознании многих абсолютистских монархов Европы, например, того же Фридриха II.

Идейно-теоретическое обоснование для процесса рационализации и бюрократизации техник господства подготовила новая школа науки об управлении – камералистика. Разработанная прусскими камералистами философия полицейского государства предполагала всевластие государства как институциональной рамки реализации целей благого управления. В этом смысле полицейское государство являлось не только политическим феноменом эпохи абсолютизма, но и продуктом философской мысли эпохи Просвещения.

Полицейское государство, как мы его видим в той же Пруссии XVIII в., есть результат осознанных административно-, хозяйственно- и социально-политических мер правительства, осуществлявшихся в рамках общей идеологии меркантилизма. Причем регулирование всей социальной и экономической жизни в целях обеспечения всеобщего

блага было направлено не только на процветание отдельных подданных, но также на планомерное укрепление ресурсов и компетенций самого государства, в том числе военно-мобилизационного характера[7].

Крупнейший немецкий исследователь темы призывает к осторожности в оценках прогрессивности/реакционности полицейских установлений. По его словам, многие полицейские меры были направлены вовсе не на модернизацию, а на сохранение status quo и даже на восстановление прежних порядков, то есть, являлись реакционными по своей политической направленности[8].

С XVII в. «полицией» начинают называть совокупность средств, которыми можно способствовать росту сил государства, поддерживая строй этого государства. Иными словами, полиция – это расчет и техника, позволяющие установить мобильное, но и стабильное и контролируемое отношение между порядком в государстве и ростом его сил.

В сконструированном таким образом государстве его собственный «агрегированный» интерес (raisond'état) доминировал над благом отдельных индивидов и выходил далеко за пределы специфических интересов подданных. А правитель являлся единственным законным интерпретатором того, что должно являться их благом и интересом. Лучше всего сущность этой «полицейско-политической педагогики» выразил один из выдающихся теоретиков и практиков полицейского государства король Пруссии Фридрих II: «Народу, как больному ребенку, должно указывать, что ему есть и что пить»[9].

Это учение имело далеко идущие конституционные последствия:

1) в нем были слиты воедино политическая власть и административное управление (законодательство и правоприменение), которые рассматривались как аспекты полиции в описанном выше смысле государственной заботы о благе подданных;

2) частное лицо не имело никаких правовых возможностей защитить свои интересы в случае их столкновения с истолкованным определенным образом государственным интересом. Но и сами чиновники должны были придерживаться тщательно разработанных правил и действовать строго в рамках имеющихся у них полномочий[10].

Заметим, что пронизывавшая всю государственную активность философия меркантилизма служила своеобразной защитой от (избыточного) произвола, поскольку фундаментальный интерес полицей-

ского государства заключался именно в справедливости и установлении этических отношений между властями и гражданами. С одной стороны, индивид был подчинен высшему благу государства, а с другой – само это благо государства в принципе означало не что иное, как благополучие его граждан. То есть на ранней стадии своего развития «полиция» означала систему мобилизации наличных ресурсов общества, которые направлялись на развитие экономики страны в целом и процветания отдельных подданных в частности.

Таким образом, полицейское государство эпохи абсолютизма преследовало свою высокую цель – не только банального самосохранения, но и развития социальной структуры, обеспечения благополучия и защиты общества, а полицейские меры были – с учетом тогдашнего развития политико-правовой и административной техник – единственно доступным для него средством ее достижения. В этом смысле классическое полицейское государство (Polizeistaat) одновременно является государством всеобщего благоденствия (Wohlfahrtsstaat), то есть социальным государством, в котором «полиция» означает, прежде всего, попечение об общем благе (Wohlfahrtspflege).

Лучше всего подобное представление о двойном функционале полицейского государства, состоящего как в защите существующего порядка, так и в попечении общества, выражается в нормативных документах эпохи, например, в прусском «Общем предписании» 1808 г., согласно которому полицейские органы должны были «печься об общем благе наших (то есть короля) верных подданных, причем как в негативном, так и в позитивном отношении. Они не столько наделены правами, сколько обязаны не допускать и предотвращать все, что может представлять угрозу и ущерб государству и его гражданам, и способствовать деятельности учреждений, необходимых для поддержания общественного покоя, безопасности и порядка, а также обеспечивать и увеличивать всеобщее благоденствие так, чтобы каждый гражданин имел возможность развивать свои способности и таланты как в нравственном, так и в физическом отношении, применяя их самым подходящим образом в границах права»[11].

При этом полицейское государство эпохи Просвещения, несмотря на всю свою «просвещенность» и апелляцию к рациональному праву, оставалось абсолютистским в той мере, в какой оно принуждало своих подданных к «процветанию» и «благоденствию», маскируя преобладающий государственный интерес (Staatsräson, raisond'état)

идеей заботы об общем благоденствии.

Институционально это означало, что за исключением чисто финансовых, военных и судебных дел, все остальные сферы жизни находились в ведении королевского министра внутренних дел, фактически являвшегося главным (первым) министром, а само функционирование регламентов и привилегий этого «социального государства» было возможно лишь в рамках действенной власти абсолютного монарха. Его «просвещенность» проявлялась в понимании значимости хозяйственной жизни в рамках меркантилистской системы политического мышления и действия. В этом заключается принципиальный структурный момент, позволяющий делать определенные выводы об идейном и фактическом родстве традиционного полицейского государства эпохи Просвещения и современного государства.

© Баев В. Г., 2018

---

[1] *Кильдюшов О.* Полиция как наука и политика: о рождении современного порядка из философии и полицейской практики // Социологическое обозрение. 2013. Т. 12. № 3. С. 10.

[2] *Фуко М.* Рождение биополитики. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978–1979 учебном году / Пер. с франц. А. В. Дьякова. СПб., 2010.

[3] *Штолльайс М.* Око закона: история одной метафоры / Пер. с нем. А. В. Доронина. М., 2012.

[4] *Stoelting E.* Geleitwort zur Soziologie der Polizei // Beitraege zu einer vergleichenden Soziologie der Polizei. Potsdam: Universitraetwsverlag Potsdam, 2009. S. 4–12.

[5] *Melcher K.* Die Geschichte der Polizei. Berlin, 1926. S. 41.

[6] *Stolleis M.* Geschichte des oeffentlichen Rechts in Deutschland. B. 1. Muenchen, 1988. S. 369.

[7] *Chapman B.* Der Polizeistaat. Muenchen, 1972. S. 14.

[8] *Stolleis M.* Geschichte des oeffentlichen Rechts in Deutschland. S. 371.

[9] *Андреевский И. Е.* Полицейское право. СПб., 1874–1876. С. 50–51.

[10] *Chapman B.* Der Polizeistaat. Muenchen: Lust, 1972. S. 17–18.

[11] Ibidem. S. 19.

С. С. Пирожок[*]

ОКАЗАНИЕ УСЛУГ КАК АТРИБУТИВНЫЙ ЭЛЕМЕНТ СОЦИАЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В ПРАВОВОМ УЧЕНИИ РОБЕРТА ФОН МОЛЯ

Восприятие государства, его роли и назначения в регулировании общественной жизни изменялось на протяжении всего периода его существования. В современных условиях, когда доминирующей функцией государства признается социальная, на передний план выходит активная деятельность государства в обеспечении высокого уровня социальной защищенности граждан. В этой связи обязательным элементом социальной функции государства выступает производство государством общественно-значимых благ и услуг. В научной литературе первенство в установлении связи социальной функции государства с необходимостью последнего оказывать услуги принадлежит выдающемуся немецкому государственному деятелю, мыслителю, юристу Роберту фон Молю (нем. Robert von Mohl) (1799–1875)[1].

Р. фон Моль под правовым государством понимал «постоянный, единый организм таких учреждений, которые, будучи руководимы общею волею, поддерживаемы и приводимы в действие общею силою, имеют задачей содействие достижению дозволенных жизненных целей определенного и на данной территории замкнутого народа, и притом содействие всем сферам жизни человеческой, начиная от отдельной личности и оканчивая обществом, до тех пор, пока эти цели не будут удовлетворены собственными силами личности и пока они составляют предмет общей необходимости»[2].

Новым для исторической эпохи стало представление ученого о цели правового государства, суть которой составило «упорядочение совместной жизни народа, где каждому члену будет оказана поддержка и содействие во всех возможных свободных занятиях»[3]. Достижение указанной цели раскрывает социальное предназначение правового государства Р. фон Моля.

Р. фон Моль, толкуя основные принципы правового государства, пришел к мысли, что «каждое государство, к какой бы категории оно

[*] *Пирожок Светлана Сергеевна* – старший инспектор отдела лицензионно-разрешительной работы (по Выборгскому району) Главного управления Росгвардии по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Санкт-Петербург).

ни принадлежало, кроме простого охранения права оказывает еще и другого рода услуги. При первом взгляде на ежедневную жизнь ясно, что от государства требуется и им оказывается многообразная помощь и поддержка…»[4]. Отсюда вытекает, что государственная цель, по Р. фон Молю, должна рассматриваться только в контексте идеи об оказании услуг как обязательного элемента управленческой деятельности государства. Теоретик, исследуя понятие и цель государства, приходит к выводу, что объем услуг и сферы, в которых государством оказываются услуги, зависят от «ступени цивилизации», «различных государственных форм» и величины «сил естественных союзов, из которых складывается общество»[5].

Полиция как часть государственной деятельности и элемент системы государственного управления, по мнению Р. фон Моля, является необходимым следствием государственной цели и призвана реализовывать социальную функцию государства, воплощать и раскрывать активную служебную роль государства по отношению к обществу и личности. «Доставление помощи» – основное назначение полиции в правовом государстве, подчеркивал Р. фон Моль[6].

Р. фон Моль считал, что решение вопросов в социальной сфере достигается путем развития сферы государственных услуг. Система государственных услуг, оказываемых органами управления, в том числе и полицией, должна отражать разнообразие жизненных реалий и стремление государства решить социальные вопросы в различных областях общественной жизни. К системе государственных услуг Р. фон Моль относил:

1) услуги, вытекающие из необходимости заботы государства о физическом состоянии граждан (активная демографическая политика, политика в области здравоохранения, деятельность полиции бедноты по искоренению бедноты и причин, способствующих увеличению числа нуждающихся)[7];

2) услуги, вытекающие из заботы государства о духовном развитии граждан (стимулирование формального образования как детей, так и взрослых; способствование нравственному образованию мерами против распутства, пьянства, карточных игр, равнодушия перед ближними, жестокого обращения с животными; стимулирование религиозного образования через поддержку церкви со стороны государства; содействие формированию вкуса)[8];

3) политику государственных услуг, которая вытекает из заботы государства об имуществе граждан. Эта важная область государ-

ственной деятельности, по Р. фон Молю, охватывает:

– возможность, которая принадлежит по праву каждому, – приобретать каждый вид собственности; отмена личной зависимости, облегчение приобретения земельной собственности;

– гарантию благоприобретенной собственности от разрушения: государство принимает меры по предотвращению стихийных бедствий (пожаров, наводнений, нападения вредителей), а в случае уничтожения собственности принимает меры по возмещению ущерба;

– стимулирование бизнеса (свободных предприятий), отраслей народного хозяйства, связанных с использованием природных ресурсов, производства сырья сельским и лесным хозяйством, животноводства и горнодобывающей промышленности; содействие развитию промышленности посредством обеспечения свободы предпринимательства, развития высокого интеллекта, создания капитала, льготных условий при закупке сырья; развитие торговли на основе свободы торговли; усовершенствованной инфраструктуры, возможностей товарооборота через рынки, банки и т. д.[9];

– использование ресурсов в отношении прав и обязанностей государства, так как управление должно заботиться о том, чтобы не препятствовали дозволенному потреблению;

4) услуги по поддержанию правопорядка и миропорядка (защита прав государства и связанное с этим предотвращение беспорядков и восстаний, предотвращение предательства и сохранение общественной собственности; защита прав отдельных граждан: право на жизнь, физическую неприкосновенность, уважение, личную свободу, собственность).

Оказание государственных услуг в представлениях теоретика должно осуществляться при активном участии общества и самоопределяющейся личности: «От государства требуется только содействие жизненным целям народа, а не полное принятие на себя обязанности удовлетворять этим целям»[10]. Так, например, Р. фон Моль, одной из форм социального участия называл участие работника в прибыли предприятия[11]. Высокая степень развития социального участия общества в формировании общественного блага определяет характер и объем социальной политики. В свою очередь баланс в социальном правовом государстве достигается равным участием в создании и потреблении блага, а также реализацией потребности использования услуг, когда «кто-то использует услуги государства больше, кто-то меньше, тем самым осуществляя нивелирование интересов всех слоев

населения»[12].

Таким образом, оказание государством услуг в правовой теории Р. фон Моля выступает обязательным атрибутом социального государства. Социальное правовое государство он характеризовал как государство услуг, которое, хотя и вмешивается во все области публичной, социальной, культурной и экономической жизни человека и общества, но при этом связано правовыми принципами, которые удерживают государство от неправомочного вмешательства. Все социальные проблемы, считал Моль, в правовом государстве должны быть решены силами и средствами государства и гражданского общества. Воззрения Р. фон Моля на государство, общество и право составили основу будущей теории социального государства.

© Пирожок С. С., 2018

---

[1] *Friedrich M.* Robert von Mohls Auseinandersetzung mit dem Allgemeinen deutschen Staatsrecht des 19. Jahrhunderts // Politik, Philosophie, Praxis: Festschrift für Wilhelm Hennis zum 65. Geburtstag. Stuttgart, 1988. S. 116–127; *Pözl, von.* Robert von Mohl. (Nekrolog) // Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft. 1876. Bd. 18. R. Oldenbourg. S. 105–110; *Schroeder K.-P., von.* Robert von Mohl (1799–1875) – Staatsrechtslehrer und erster Reichsjustizminister Deutschlands // Neue Juristische Wochenschritt. 1998. München. S. 1518–1525.

[2] *Mohl R., von.* Encyklopädie der Staatswissenschaften. Tübingen: Laupp, 1859. S. 65–66.

[3] *Mohl R., von.* Die Polizeiwissenschaft von den Grundsätzen des Rechtstaates. – 3. umgearbeitete Aufl. – 3 Bde. Bd. 1. – Tübingen: Laupp, 1866. S. 8.

[4] *Mohl R., von.* Encyklopädie der Staatswissenschaften. S. 76.

[5] Ebenda. S. 66, 70.

[6] *Mohl R., von.* Die Polizeiwissenschaft von den Grundsätzen des Rechtstaates. Bd. 1. S. 5.

[7] *Stöcker B.* Die Gemeinwohltheorie Robert von Mohls als ein früher Ansatz des sozialen Rechtsstaatsprinzips. Diss. – München: tuduv-Verl.-Ges., 1992. S. 52–56.

[8] Ebenda. S. 52–56.

[9] *Mohl R., von.* Die Polizeiwissenschaft von den Grundsätzen des Rechtstaates. S. 352–464.

[10] *Mohl R., von.* Encyklopädie der Staatswissenschaften. S. 70.

[11] *Mohl R., von.* 1) Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. 2–3 Bd. Politik. Tübingen: Laupp, 1869. S. 567; 2) Ueber die Nachteile, welche sowohl den Arbeitern selbst, als dem Wohlstande und der Sicherheit der gesammten bürgerlichen Gesellschaft von dem fabrikmäßigen Betriebe der Industrie zugehen, und über die Notwendigkeit gründlicher Vorbeugungsmittel // Archiv der politischen Ökonomie und Polizeiwissenschaft. 1835. Bd. 2. H. 2. S. 177; 3) Encyklopädie der Staatswissenschaften. S. 57.

[12] *Stöcker B.* Die Gemeinwohltheorie Robert von Mohls als ein früher Ansatz des sozialen Rechtsstaatsprinzips. S. 135.

С. Ю. Дергилева*

ИДЕОЛОГИЯ ПОЛИЦЕЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЕ И РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XVIII–XIX ВЕКАХ

Полицейское государство являлось политико-правовой реальностью, которая сложилась в странах Западной Европы и России в конце XVIII – первой половине XIX в. В научной литературе история возникновения, сущность, природа, а также особенности функционирования полицейского государства исследуются в трудах Я. У. Астафьева[1], А. В. Корнева[2], А. Ф. Филиппова[3], Р. А. Лубского[4], О. В. Кильдюшова[5], Н. С. Нижник[6]. Авторы отмечают, что полицейское государство, сформировавшееся в эпоху абсолютизма, ставило своей целью всеобщее благо и всеобщее счастье подданных. Эти идеи нашли свое обоснование и разработку в философии эвдемонизма, которая получила комплексное развитие в XVIII столетии[7]. Свое теоретическое обоснование полицейское государство получило в недрах науки об управлении – камералистики (науки о финансах, экономике, хозяйстве и управлении).

При этом особого внимания заслуживает вопрос практического воплощения идеологии полицейского государства. В первую очередь, речь идет о четырехтомном трактате Николаса Деламара (Nicolas de La Mare (1639–1723/1728))[8], посвященного полиции (в значении политического устройства, а также конкретного способа организации правления в каждом государстве)[9].

Занимая административные должности, Н. Деламар неоднократно получал от Людовика XIV поручения по раскрытию злоупотреблений в сфере управления, принимал участие в решении вопросов охраны общественного порядка во время неурожаев в отдельных провинциях Франции и обеспечения населения продовольствием. Когда Н. Деламар решил написать сочинение о Париже с описанием всего касающегося полиции и управления большого города, он получил поддержку главы парижской администрации и возможность пользоваться всеми рукописями и книгами богатой королевской библиотеки. В 1707 г. свет увидел первый том «Traité de la police», второй том был

* *Дергилева Светлана Юрьевна* – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат юридических наук.

опубликован в 1710 г., третий – в 1719 г., а четвёртый – вышел уже после смерти Деламара в 1738 г.[10] Четырехтомник представлял собой «своего рода французскую полицейскую энциклопедию XVIII столетия»[11], сборник материалов о различных способах практического разрешения многих полицейских вопросов[12].

Теоретической основой исследований Н. Деламара служили представления о назначении государства: каждый человек стремится к счастью, и государство должно содействовать этому естественному стремлению. Счастье основывается на благах душевных, телесных и имущественных. Государство должно, по возможности, их обеспечить. Причем в возможности государства доставить человеку эти блага Н. Деламар не сомневался.

Полицию Деламар рассматривал как одно из административных ведомств, в большей степени приближенных к народу и обязанное заботиться о его безопасности и благополучии как в местах, имеющих публичное значение, так и в условиях домашнего проживания. Задача полиции, по мнению Н. Деламара, заключалась в доставлении человеку счастья, в гарантировании ему физических, духовных и экономических благ[13].

Среди читателей трактата была русская императрица Екатерина II[14], которая часто рассматривается в качестве правительницы, пытавшейся воплотить в своей государственной политике принципы Просвещенного абсолютизма. Екатерину II можно отнести и к числу выдающихся «правителей-камералистов». Такими правителями были германские князья конца XVII – начала XVIII в., от которых можно проследить духовную родословную императрицы[15]. Законодательство императрицы полностью воплощает идеологию полицейского государства.

Принятый Екатериной II 8 апреля 1782 г. «Устав благочиния или полицейский»[16] отражает противоречивую идеологическую концепцию полицейского государства. По своему содержанию Устав отличается склонностью к морализированию, что демонстрирует осознание императрицей ответственности за благосостояние и развитие своих подданных. Устав представляет собой сочетание моральных замечаний, библейских предписаний и положений западноевропейских статутов, в числе которых четырехтомный трактат Николаса Деламара «О полиции».

В отдельных статьях «Устава благочиния или полицейского», касающихся поддержания правопорядка в городах при помощи поли-

ции, Екатерина II следовала идеям полицейского государства. «Устав благочиния или полицейский» представляет собой попытку упорядочить все стороны городской жизни и поставить их под контроль администрации. Он отражает стремление обеспечить городскому населению безопасность и максимально реализовать свой потенциал в экономической жизни страны. С другой стороны, «Устав благочиния или полицейский» содержит большой раздел, в котором отражаются наказания, которые полагались за нарушения правовых предписаний.

Следуя немецким образцам, Екатерина II попыталась заложить основы системы гильдий, наделяя их полицейскими функциями[17]. Однако отсутствие в России корпоративных образований и автономных общественных институтов, которые могли бы принять участие в работе полиции, привело к тому, что эта миссия была полностью возложена на городские административные органы, которые формировались в принудительном порядке.

Иерархическая структура административного аппарата и его функционирование подвергалось строгой правовой регламентации в соответствии с инструкциями и уставами.

Чиновники были обязаны четко и неуклонно следовать требованиям правил и действовать строго в пределах своей компетенции.

Таким образом, идеология полицейского государства, которая складывается в государствах Западной Европы и Российской империи в конце XVIII – первой половине XIX в. основывалась на системе взглядов об общем благе и всеобщем счастье подданных, обеспечении их материального благополучия и безопасности. Практическое воплощение идеология полицейского государства получает в четырехтомном трактате Н. Деламара «О полиции», положения которого были заимствованы императрицей Екатериной II при разработке «Устава благочиния или полицейского». Российские правители, находясь под сильным впечатлением от идей полицейского государства, стремились выстроить систему полицейского управления, подобную западноевропейским образцам, при этом полностью исключив автономию личности, подавляя любую творческую инициативу подданных.

© Дергилева С. Ю., 2018

[1] *Астафьев Я. У.* Научные картины мира, рациональность и социологический дискурс // Социологический журнал. 1994. № 1. С. 84–95.

[2] *Корнев А. В.* 1) Идеи правового и полицейского государства в дореволюционной России: Дис. … канд. юрид. наук. М., 1995; 2) Полицейское государство: Идеи и практика: Учебное пособие. М., 1998; 3) История

государственно-правовых учений: Хрестоматия / Авт.-сост. С. В. Липень; под общ. ред. В. В. Лазарева. М., 2006. С. 362–369; 4) Теория государства и права: Учебник / Под ред. В. Я. Кикотя, В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 245–259.

[3] *Филиппов А. Ф.* 1) Несколько тезисов о действии, порядке и полицейском государстве // Сократ. 2011. № 3. С. 6–11; 2) Полицейское государство и всеобщее благо. К истории одной идеологии. Статья первая // Отечественные записки. 2012. № 2(47). С. 328–340; 3) К исторической ситуации полиции в России // Социологическое обозрение. 2013. № 2. С. 41–42.

[4] *Лубский Р. А.* 1) Сущность и характерные черты полицейского государства в России // Общество и право. 2012. № 3(40). С. 48–50; 2) Традиции полицейского государства в России как воплощение идеи общей пользы во имя общего блага // Философия права. 2012. № 2(51). С. 89–91.

[5] *Кильдюшов О. В.* Полиция как наука и политика: о рождении современного порядка из философии и полицейской практики // Социологическое обозрение. 2013. Т. 12. № 3. С. 9–40.

[6] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю., Геворкян Д. С.* Философия эвдемонизма как концептуальная основа теории и практики полицейского государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3(63). С. 236–242; *Нижник Н. С.* 1) Российская полицеистика – наука и искусство управления государством // Вопросы государства и права: Сборник научных статей / Под общ. ред. Л. В. Карнаушенко. Краснодар, 2015. С. 3–21; 2) Российская полицеистика о дискурсивном и институциональном наследии эпохи полицейского государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: Материалы международной научно-практической конференции, 17–18 сентября 2015 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2015. С. 41–55; 3) Российская полицеистика: основные этапы становления и развития // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 764–786; 4) Полицейское государство – государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 183–194; 5) Омнипотенция полицейского государства в оценках российской полицеистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 67–86; 6) Российская полицеистика об основах регулирования отношений между государством и обществом // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2017. С. 55–59; 7) Полицейское государство как средство достижения всеобщего счастья (по страницам работ полицеистов) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы Международной научно-практической конференции, 22–23 сентября 2016 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2017. С. 30–34; *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. М., 2017. С. 90–110.

[7] См.: *Thomasius, C.* Fundamenta juris naturae et gentium. Halle–Leipzig, 1705;

Вольф Х., фон. Разумные мысли о силах человеческого разума и их исправном употреблении в познании правды. / Пер. Б. М. СПб., 1765.

[8] *[Delamare N.]* Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravés, qui représentent son ancien Etat, & ses divers accroissements, avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers. Par M. Delamare, Conseiller-Commiβaire du Roy au Châtelet de Paris. Vol. 1–2. Paris: J. et P. Cot, 1705–1710; 2-eme éd. Vol. 1–4. Paris: Chez Michel Brunet et chez J.-F. Hérissant, 1719–1738.

[9] Полиция подразделяется на церковную, гражданскую и военную, «но обычно и в более узком смысле … относится к публичному порядку всякого города». Полиция – это организация правления, а смысл правления состоит в поддержании доброго порядка, «все законы полиции не имеют иной цели, кроме общего блага общества». – *[Delamare N.]* Traité de la police où l'on trouvera l'histoire de son établissement, les fonctions et les prérogatives de ses magistrats, toutes les lois et tous les règlements qui la concernent: On y a joint une description historique et topographique de Paris, & huit Plans gravés, qui représentent son ancien Etat, & ses divers accroissements, avec un recueil de tous les statuts et règlements des six corps des marchands, & de toutes les Communautés des Arts & Métiers. Par M. Delamare, Conseiller-Commiβaire du Roy au Châtelet de Paris. Vol. 1. Paris, 1705. P. 2.

[10] За этот труд Н. Деламар получил награду в довольно оригинальной форме: ордонансом 5 февраля 1716 г. на $^1/_9$ часть была увеличена входная плата на театральные спектакли. 300 000 ливров из собранной суммы были вручены Деламару (см.: *Дерюжинский В. Ф.* Деламар (Nicolas Delamare или De La Mare) // Энциклопедический словарь / Издатели Ф. А. Брокгауз (Лейпциг) и И. А. Ефрон (Санкт-Петербург): В 86 т. (82 т. и 4 доп.). Т. X. СПб., 1893. С. 331). В отделе рукописей Национальной библиотеки Франции хранится 263 труда Деламара. Его именем названа Национальная школа полиции Франции, основанная в 1976 г.

[11] *Назимов А. Е.* Лекции по полицейскому праву. С. 18.

[12] *Дерюжинский В. Ф.* Лекции по полицейскому праву. С. 4.

[13] О трактате Н. Деламара см. также: *Степанов Я. С.* 1) О полиции как науке во Франции. С. 7–8; 2) Конспект лекций полицейского права. Вып. 1. Т. 1. Казань, 1889. С. 52–53.

[14] *Григорьев В.* Зерцало Управы благочиния (эпизод из истории «Устава благочиния» 1782 г.) // Русский исторический журнал. 1917. № 3–4. С. 73.

[15] *Раев М.* Регулярное полицейское государство и понятие модернизма в Европе XVII–XVIII веков: попытка сравнительного подхода к проблеме // Американская русистика. Императорский период. Самара, 2000. С. 68–69.

[16] «Устав благочиния или полицейский». 8 апреля 1782 г. // Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. XXI. № 15379.

[17] «Грамота на права и выгоды городам». 21 апреля 1785 г. // ПСЗ-1. Т. XXII. № 16188.

Е. С. Соколова*

К ВОПРОСУ О РОЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАТЕРНАЛИЗМА В ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКО-ЮРИДИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ПОЛИЦЕЙСКОГО ГОСУДАРСТВА (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XVIII ВЕКА)

Одним из основополагающих элементов юридической политики Российского государства нового времени стало последовательное усиление роли закона и законности в обеспечении легитимации самодержавного начала верховной власти, нацеленной на укрепление надсословного имиджа ее носителей. В силу ряда исторических особенностей институционализация «законной монархии» происходила на основе доктрины государственного патернализма, политико-юридические истоки которой следует искать не только в воздействии европейских конструкций «просвещенного абсолютизма» на российскую политическую элиту, но и в государственно-правовых реалиях правления первых Романовых.

На протяжении XVIII в. в условиях политической дестабилизации, вызванной незавершенностью государственных реформ Петра I, тенденция к патернализму получила законодательно закрепленные организационные формы. К таковым следует отнести, например, порядок приема челобитных от населения, некоторые сословные критерии выборов в законодательные комиссии, и прочие формы взаимодействия монарха с подданными, в ходе которых осуществлялось целенаправленное воздействие на их правосознание посредством законодательства с целью апробации просветительской модели полицейского государства.

Наиболее последовательно тенденция к достижению единства самодержавия и сословий на основе разумно составленных законов прослеживается в законодательстве Екатерины II, прямо или косвенно отражающем основные теоретические положения «Наказа». Хорошо продуманная идеологизация указов и манифестов 1760-х годов, как правило, сопровождалась предельно формализованными санкциями по отношению к виновным в «неправосудных» действиях и небреж-

* *Соколова Елена Станиславовна* – доцент кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент.

ном отношении к «поддержанию закона». В то же время императрица не раз отмечала на законодательном уровне, что значительную часть сведений о состоянии правосудия она получила из челобитных.

Отношение Екатерины II к прошениям частных лиц было неоднозначным. Установленный в 1762–1763 гг. порядок их подачи и регистрации позволял выявить наиболее типичные нарушения законности в повседневной правоприменительной практике[1]. Помимо этого, Екатерина II, вероятно, получила обширный материал для разработки изложенной в «Наказе» воспитательной программы по формированию правовой культуры чиновников и рядовых слоев российского населения [2].

Собранные императрицей сведения в значительной мере наложили отпечаток на некоторые концепты доктрины законности, изложенной ею на страницах Большого Наказа. В частности, Екатерина II проявила негативное отношение к возможности толкования закона судьями, заняв по этому вопросу позицию, идентичную взглядам Петра I на непререкаемость авторитета монарха в области законотворчества[3].

Помимо этого в законодательстве 1760-х годов отмечалось, что на высочайшее имя традиционно поступает много частных прошений по таким вопросам, решение которых имеет нормативно-правовое значение. Этот факт был, в частности, упомянут в утвержденном императрицей докладе Сената от 18 ноября 1764 г. и последующем сенатском Указе от 19 января следующего года, подтверждающем многократные запреты российских законодателей о подаче челобитных в неустановленном порядке[4].

Нежелание законодателя идти на компромиссы с несанкционированными челобитчиками объяснялось практическими соображениями. Прежде всего, на фоне проведения «маленькой реформы» 1760-х годов Екатерина II, несомненно, стремилась поднять социально-политический авторитет государственных учреждений[5]. В некоторых именных указах 1760-х годов отчетливо проведена мысль о том, что многие подданные еще не достигли той степени просвещения, которая требуется для того, чтобы на равных вести диалог с верховной властью. Например, 13 сентября 1764 г. Сенат издал подтвердительный указ, в котором содержалась резкая критика государственных учреждений, не считающих для себя зазорным принимать и рассматривать исковые заявления с бранью в адрес ответчиков.

Многочисленные законодательные запреты 1760-х годов беспо-

коить императрицу по «неважным» случаям не достигали своей цели. Некоторое представление о содержании «недельных» по оценке законодателя прошений дает содержание сенатского Указа от 9 июня 1766 г[6]. Изложенные в нем обстоятельства, связанные с наказанием частных лиц за подачу несанкционированной челобитной, подтверждают наличие большой доли традиционализма в судебных решениях высшего уровня по делам о несанкционированных прошениях. Многочисленные указы первой половины XVIII в., подтверждающие запрет Соборного уложения на личную подачу прошений государю, в основном, содержат строгие предупреждения правонарушителям о том, что впредь с ними «… поступлено будет по всей строгости законов». В этом отношении законотворческая практика обогнала теорию предупреждения преступлений, изложенную Екатериной II в «Наказе» на основе концепции законности. Рассматривая принцип верховенства закона как наиболее эффективное правовое средство достижения консенсуса верховной власти и сословий в ходе реализации доктрины «общего блага», предшественники Екатерины II не торопились с применением устрашающих санкций в отношении лиц, наивно видящих в покровительстве государя единственное средство преодоления неупорядоченности законодательства и недостатков правосудия.

В данном случае законодательная новелла заключалась, прежде всего, в разработке убедительного теоретического обоснования политики самодержавия в области укрепления законности. В перспективе предусматривалась возможность обеспечения более благоприятных условий для тех челобитчиков, которые обращались с прошениями в предназначенные для этой цели государственные учреждения. Именно это обстоятельство послужило юридическим основанием для генерал-прокурора Вяземского, составившего подтвердительный Указ от 1 апреля 1775 г., согласно которому на петербургского обер-полицмейстера возлагалась обязанность доставлять в Сенат «предерзких лиц», подающих прошения императрице, «когда она соизволит из дворца иметь выход…»[7].

В итоге, принцип законопослушности подданных, подробное обоснование которого содержалось в «Наказе», получил подтверждение на формально-юридическом уровне. Та же доктринальная основа прослеживается и в Уставе благочиния 1782 г. Закрепив за органами полиции функцию приведения в исполнение нарушенных кем-либо законов, Екатерина окончательно сделала выбор в пользу охранитель-

но-просветительской транскрипции надсословного государства.

Тот же принцип прослеживается и в образцах присяги сословных депутатов 1766 г., где Екатерина II указала на обязанность проявлять «себя … согражданином ревнительным об общем благе во исполнение высочайшия воли ея императорского величества»[8]. Этот призыв носит вполне патерналистский характер и не противоречит как общему направлению законодательства первой половины XVIII в., так и конструкциям «просвещенного абсолютизма», близким к идеалу полицейского государства. В процедуру выборов было внесено последовательное охранительно-патерналистское начало. Заметной фигурой в уездных и провинциальных избирательных кампаниях стали губернаторы, роль которых заключалась, прежде всего, в том, чтобы обеспечить «доброе и порядочное производство сего обряда» и проследить за отбытием депутатов в Москву[9].

Говоря об основных направлениях законодательной деятельности Уложенной комиссии, императрица, прежде всего, выделила необходимость корректировки «гражданских и государственных законов» таким образом, чтобы поощрять в подданных наклонность к взаимному добру и, таким образом, актуализировала на нормативно-правовом уровне воспитательную функцию разумного и справедливого законодательства[10]. В этом отношении верховная власть возлагала надежды на организацию полиции нравов, при содействии которой должно было осуществляться правовое воспитание граждан.

Таким образом, идеал «законной монархии», институционализация которого происходила в условиях разработки организационно-правового обеспечения надсословной модели российского самодержавия, был определяющим фактором для актуализации воспитательного потенциала законотворчества. Это обстоятельство повышало удельный вес тенденции к патернализму в ходе обеспечения законности и усилении полицейского надзора за нравственным состоянием подданных, реализованной в правовых нормах Устава благочиния 1782 г.

© Соколова Е. С., 2018

[1] «О неподаче никаких просьб и жалоб на Высочайшее имя, минуя надлежащия судебныя места». 12 июля 1762 г. // Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. XVI. № 11606. С. 17–18; «О неутруждении Ея Императорскаго Величества во время прибытия в С.-Петербург ни кому прошениями, и о подаче оных, кому предписано». 11 июня 1763 г. // ПСЗ-1. Т. XVI. № 11858. С. 293; «О подавании Ея

Императорскаму Величеству доношений, кои следуют к единственному Ея Величеству прочтению, за печатью и с надписью: в собственные руки». 14 июня 1763 г. // ПСЗ-1. Т. XVI. № 11867. С. 303; «Инструкция, данная Тайному Советнику Олсуфьеву, Действительным Статским Советникам Теплову и Елагину». 23 июня 1763 г. // ПСЗ-1. Т. XVI. № 11868. С. 303–304.

[2] «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта Нового Уложения и о выборе в оную депутатов». 14 декабря 1766 г. // Законодательство Екатерины II: В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. О. И. Чистяков, Т. Е. Новицкая. М., 2000. Документ № 26. С. 154. Преамбула.

[3] *Томсинов В. А.* Императрица Екатерина II (1729–1796). Биографический очерк // Императрица Екатерина II. Наказ, данный Комиссии о сочинении нового Уложения. М., 2008. С. 9–10, 12–13, 16–18; и далее.

[4] «О неподавании прошений Ея Императорскаму Величеству, минуя надлежащия Присутственные места, и о штрафах и наказаниях, определенных за преступление сего указа». 19 января 1765 г. // ПСЗ-1. Т. XXVII. № 12316. С. 12–13.

[5] «О воспрещении непристойных разсуждений и толков по делам до Правительства относящимся». 4 июня 1763 г. // ПСЗ-1. Т. XVI. № 11843. С. 270–271.

[6] «О запрещении утруждать Ея Императорское Величество недельными просьбами». 9 июня 1766 г. // ПСЗ-1. Т. XVII. № 12673. С. 805.

[7] «О предоставлении Обер-Полицеймейстеру в Сенат тех просителей, кои будут на улице подавать просьбы». 1 апреля 1775 г. // ПСЗ-1. Т. XX. № 14288. С. 100.

[8] «Об учреждении в Москве Комиссии для сочинения проекта Нового Уложения и о выборе в оную депутатов». 14 декабря 1766 г. «В». Ст. 21. С. 161.

[9] Там же. «Д». Ст. 19. С. 173–175.

[10] «Прокурорский наказ при Комиссии о составлении проекта нового Уложения, по которому и Маршалу поступать». 30 июля 1767 г. // ПСЗ-1. Т. XVII. № 12950. С. 281–283.

Н. Н. Зипунникова*

СТАНДАРТИЗАЦИЯ ПОДГОТОВКИ ЮРИСТОВ В ИМПЕРАТОРСКОЙ РОССИИ И ЕЕ РОЛЬ В СТАНОВЛЕНИИ НАУКИ ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА

Последовательное познание исторического, историко-правового среза проблематики отечественного юридического образования, включая вопросы взаимообусловленности развития научного правоведения и институционализации подготовки юристов, позволило исследователям сформулировать принципиальные выводы. Среди них – тезис о факторах, влиявших на формирование конфигурации (модели) российского юридического образования. Так, Российское государство, определяющий актор модернизации социокультурного уклада в целом и образовательно-научной системы в частности, формулировало целевые установки подготовки юридических кадров, управляло ею, конструировало соответствующие идеологемы, нормировало и осуществляло стандартизацию юридического образования.

Уже в узаконениях XVIII столетия, когда традиционное (практическое) направление русской юридической школы вынуждено было конкурировать с теоретической юриспруденцией[1], которую принесло с собой «столкновение с миром Европы», обнаруживаются отдельные элементы стандартов подготовки юристов. Так, в академическом законодательстве были поименованы науки, в том числе и относимые к юриспруденции («прав искусству»), определялся также «порядок наук»[2]. На юридическом факультете императорского Московского университета законодательно предписывалось преподавание трех профессоров, в том числе профессора юриспруденции российской, который должен был обучать студентов «особливо внутренним государственным правам»; предусматривались нормативный срок университетского образования, организация отдельных занятий (например, диспутов)[3].

Стандартизация образовательной деятельности в «университетском» XIX в. становится одной из приоритетных задач и приобретает системный характер, о чем свидетельствует усложнившееся законодательство. Университетскими уставами, а также иными узаконениями

* *Зипунникова Наталья Николаевна* – доцент кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент.

разных уровней «оттачивались» компоненты стандарта подготовки юристов, к важнейшим из которых следует отнести перечни обязательных к преподаванию на юридических факультетах наук. Именно в них и было представлено развивавшееся полицейское право.

Скрепленный подписью императора Николая I Общий устав императорских российских университетов 1835 г. предписывал преподавание будущим юристам, среди прочего, законов благоустройства и благочиния[4]; со всей очевидностью содержание их подготовки корреспондировало стратегии осуществлявшейся систематизации законодательства Российской империи. В значительно более известных университетских уставах второй половины столетия «полагающимся» на юридических факультетах было определено и полицейское право. Его нормативное описание в законе эпохи Великих реформ отличалось детализацией[5]; вполне лаконичной была формулировка узаконения 1884 г. – «полицейское право»[6]. Преподаватели кафедр полицейского права знакомили студентов с западноевропейской полицеистикой, осуществляли переводы сочинений иностранных авторов по полицейскому праву и проводили самостоятельные исследования[7].

В развитие положений устава 1884 г. об университетских испытаниях в специально устроенных комиссиях профильное ведомство (Министерство народного просвещения) в конце столетия формулировало специальные требования и программы – по римскому праву, гражданскому и торговому праву и процессу, по уголовному праву и процессу, церковному, международному, финансовому, полицейскому праву. В последнем случае экзаменуемый должен был продемонстрировать знание (в соответствии с русским законодательством) устройства и функций государственных органов, деятельность которых была направлена на предупреждение разного рода опасностей и на обеспечение условий нравственного и материального благосостояния народа. Программа испытаний охватывала широкий круг проблем – от источников действовавшего полицейского законодательства, организации центральных и местных полицейских учреждений, мер регулирования передвижения населения до мер содействия сельскому хозяйству, промыслам и промышленности. В числе обязательных вопросов по «полиции благосостояния» были меры содействия народному просвещению, полагалось знать «учебные заведения, общественные и частные училища и ученые установления»[8].

Поскольку изначально с университетских кафедр преподавались науки (а не учебные дисциплины), роль стандартов в их продвижении

оказалась весьма значительной. Речь, отнюдь, не идет о том, что государство развивало науки, включая науку полицейского права: научное знание развивалось по своим внутренним законам, что рельефно показано и в самой полицеистике. Это наука, среди прочего, весьма продолжительное время формировала свой предмет, дискуссии вокруг которого порождали ситуацию множественности названий (полицейское право, учение о внутреннем управлении, общественное право, и др.). Стандартизируя образовательную деятельность, предписывая обязательные к преподаванию науки, государство создавало определенные условия для их вырастания.

В целях более плодотворного осмысления заявленной в заглавии связки образовательной и научной деятельности и участии ней государства небесполезно обратиться еще к одному сюжету – нормированию приобретения ученых степеней. Соответствующий блок образовательно-научного (университетского) законодательства формировался с конца XVIII столетия, в XIX в. законодатель конструировал специальные положения (1819, 1837, 1844, 1864). К Положению об испытаниях на ученые степени 1837 г. прилагались таблицы испытаний. Законы полицейские, законы благоустройства и благочиния назывались в числе главных предметов испытания на ученую степень магистра по разрядам уголовного и государственного законоведения; законы полицейские включались в испытания и на степень доктора по юридическому отделению[9]. Полицейское право включалось в разряды юридических наук для ученых степеней магистра и доктора по юридическому факультету во второй половине столетия.

Значительные перспективы для осмысления результативности стандартизации подготовки юристов, развития науки полицейского права в Российской империи имеет и познание конкретных преподавательских и исследовательских практик полицеистов. Помимо активно включенных в современное полемическое пространство их научных трудов, учебных курсов, немалое значение имеют обзоры и планы преподавания, биографические материалы и эго-источники. Например, вспоминая университетские годы, И. И. Янжул писал о профессоре В. Н. Лешкове как «известнейшем по своему чрезвычайному добродушию и привязанности к науке, полицейскому праву, которое он до гроба не хотел называть таким противным именем, обратно с огромным числом представителей этой науки в Европе и Америке, а именовал всегда "общественным правом"…»[10]. Изучение нормативных предписаний, стандартов образовательной и научной

деятельности и практики их реализации способствуют формированию стройной картины развития полицеистики.

© Зипунникова Н. Н., 2018

[1] См. подробнее: *Фельдштейн Г. С.* Главные течения в истории науки уголовного права в России. М., 2003. С. 46–48.

[2] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. VII. № 4443; Т. XII. № 9425.

[3] ПСЗ-1. Т. XIV. № 10346.

[4] Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Т. 2. Отд. 1. СПб., 1864. Стб. 744.

[5] В § 15 упоминалось «9) полицейское право: а) Учение о безопасности (законы благочиния) и б) Учение о благосостоянии (законы благоустройства)». – Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. XXXVIII. Ч. I. № 39752.

[6] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. IV. № 2404.

[7] *Нижник Н. С.* Российская полицеистика: основные этапы становления и развития // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 764–786.

[8] Журнал Министерства народного просвещения. 1891. № 2. С. 26–27.

[9] Журнал Министерства народного просвещения. 1837. № 5. С. CLIX–CLXVII.

[10] *Янжул И. И.* Избранные труды. М., 2005. С. 69.

В. К. Нехайчик*

ПАРАДИГМА ПОЛИЦЕИСТИКИ КАК ПЕРВАЯ СТУПЕНЬ В РАЗВИТИИ И СТАНОВЛЕНИИ СОВРЕМЕННОГО ОБРАЗА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ НАУКИ

Легального определения понятия «полицеистика» на сегодняшний день ни в русском, ни в других языках не существует. Тем не менее, в науках, изучающих государство и право, административного (государственного) управления, административного права, социологии, политологии и др. имеется ряд исследовательских работ, в которых обсуждаются вопросы науки полицейского права и полицеистики. К полицеистике относят формирование полицейских категорий «общественный порядок» и «общественная безопасность» в общественном месте. Полицеистику связывают с развитием государственной политики и политической науки, с образным выражением «полицейское государство», с «полицейщиной», с определенным этапом начала и окончания государственно-управленческой мысли, с периодом развития полицейской науки и его исследователями. Понятие «полицеистика» применяется как обобщение к правоохранительной и полицейской деятельности в связи с созданием полицейских органов и учреждений, осуществлением государственных полицейских функций и формированием полицейского права. В литературе и научных работах используются такие словосочетания, как «ученые-полицеисты», «отечественные полицеисты» и «отечественная полицеистика».

Н. С. Нижник, сравнивая слова «полицеистика» и «полиция», объясняет их сходство наличием у них одного корня, а поэтому все, что относится к полиции, с учетом «нового смыслового наполнения», по ее мнению, напрямую соответствует содержанию понятия «полицеистика». Хотя в целом, исходя из содержания представляемой ею научной работы, исследователь между понятиями «отечественная полицеистика» и «полицейско-правовая теория» не проводит отличий, и в одинаковой степени соотносит их со становлением и развитием полицейской правовой науки[1].

В настоящей работе, полицеистику мы связываем, прежде всего,

[*] *Нехайчик Владимир Казимирович* – доцент кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета ХМАО-Югры, кандидат юридических наук, доцент.

с развитием полицейской науки, хотя начала ее формирования, безусловно, были обусловлены донаучными мотивами целенаправленного построения порядка государственного управления. На этом основании в рамках парадигмы полицеистики, на наш взгляд, следует выделить как донаучные периоды (этапы) ее развития так и научные ее образы.

Развитие полицейской категории «общественный порядок» или «донаучная полицеистика»

Донаучная полицеистика – это достаточно длинный период общественного развития, берущий свое начало еще в античных временах и продлившийся до феодализма средних веков. Данный период характеризует развитие полицейской категории «общественный порядок», имеющей в разные периоды развития общества свои названия (понятия) их интерпретацию в национальных государствах стран Запада и России[2]. Это период накопления опыта обеспечения «хорошего порядка» в обществе, регулирования внутригосударственных общественных отношений, внутреннего управления государства.

Г. В. Мальцев в этой связи замечает: «Удивительно то, что … в донаучные времена люди … неведомо как нашли и установили основные парадигмы нормативного мышления, сформулировали универсальные понятия («порядок», «закон», «справедливость», «правда», «преступление», «наказание» и др.), которые впоследствии наука в какой-то мере подтвердила либо не опровергла, и которые продолжают существовать, несмотря на смену научных представлений и даже научных картин мира[3].

В то время полиция являлась центром управления и, по сути, руководила всеми жизненными процессами в государстве. Простота такого управления состояла в том, что полиция обязана была за всеми наблюдать, во все вмешиваться, обеспечивать «общественный порядок» и «безопасность». На юридическом языке того времени это представлялось как «благочиние» – безопасность и «благоустройство» – богатство общества, развитие его культуры, образования.

В целом полиция воспринималась как аппарат управления всеми государственными и общественными делами. Таким образом, государственно-административное воздействие необходимо было рассматривать как управление «сверху вниз». Целями такого государственного управления были «общее благо» и «чинить добро», как общие декларативные функции в реализации прав подданных.

Парадигма полицеистики как начальный период зарождения

науки об управлении государством

Исследуя вопросы зарождения и развития полиции как правового феномена в западных европейских государствах и России, К. С. Бельский обращает внимание на закономерность о предшествии опыта законодательства научному знанию[4].

Анализ и обобщение такого законодательства, изданных администрацией и полицией нормативных актов в государствах западной Европы (Франции, Германии, Дании) и России, начиная со времен Петра I, в сущности, и послужили примерами начала учреждения общеадминистративных органов управления и дальнейшего развития науки об управлении государством и ее правовом оформлении.

Наука о полиции на первом этапе развивалась как политическая наука, и полицейская деятельность рассматривалась с политической, а не с административной, точки зрения. Это были начальные шаги в изучении управления государством. В последующем наука о полиции или полицейская наука – это уже этап развития государственного аппарата, который сопровождается правовым урегулированием управления.

Многими исследователями установлено, что начало в развитии административно-правовой науки было положено камералистикой – наукой о финансах на содержание двора (государства) и содержание чиновников и военных, на хозяйственные нужды и развитие экономики. Первые шаги научного обобщения опыта в развитии управления государством мы обнаруживаем в XVII в. в Австрии и Германии, во временах изучения в университетах юридических дисциплин, одной из которых являлась наука *камералистика,* представлявшая собой цикл административных и экономических дисциплин. Со второй половины XIX в. такие дисциплины в университетах начали преподавать и в Российском государстве[5].

Камеральная наука анализировала прежде всего данные «об эффективности управления» для целей усиления и распространения государственной власти, поддержки хозяйства и общего благосостояния.

И все же, как отмечает С. Ковалевски, «камералистику еще нельзя было считать наукой» даже в том ее современном понимании. В тот период она ограничивалась в основном описанием явлений административного управления, указывая при этом на ее границы – отмежевания ее от судопроизводства[6].

Из представителей полицейской науки – камералистики наибо-

лее известными в России были германский ученый, экономист Иоганн Генрих Готлиб фон Юсти и австрийский юрист Йозеф фон Зонненфельс[7]. В России государственно-управленческая мысль в форме полицеистики впервые была представлена работами Ю. Крижанича и И. Посошкова[8].

Этап развития полицейского права

Административно-правовое воздействие в России в XVIII–XIX вв. характеризуется быстрым и динамичным развитием и становлением одновременно как государственно-управленческой так и юридической институционализации, среди которых вторая становится обеспечивающей для первой в реализации ее компетенций или полномочий. В этот период происходило и разветвление камералистики на два направления: науку об административном управлении и науку полицейского (административного) права.

При выяснении смысла и назначения административного права как науки, А. А. Фатьянов при изучении и анализе наиболее важных с его точки зрения работ ученых-полицеистов, повлиявших на развитие административно-правовой науки, выделяет критерии, составляющие главный смысл широкого полицейского управления. Среди них категории «безопасность» и «благосостояние». Ссылаясь при этом на «Полицейское право» И. Е. Андриевского, ученый отмечает, что «полицейская же деятельность правительства проявляется, во-первых, в полицейском законодательстве страны; во-вторых, в полицейской администрации; в-третьих, в деятельности органов исполнительной полиции»[9].

К. С. Бельский при анализе «первоначал» административно-правовой науки к факторам, обусловившим ее появление, относит необходимость регламентировать: охрану общественного порядка; государственное управление, а также обеспечить реализацию субъективных прав граждан[10].

Подводя итог, отметим, что полицеистика – это не период и не этап развития и становления органов и учреждений полиции, ее деятельности, полицейского права. На наш взгляд, полицеистика – это научный образ (парадигма) такого явления, которое положило начало развитию административно-правовой науки, связавшего собой его донаучную мотивацию с изучением и исследованием вопросов эффективного порядка управления в обществе соответствующего его цивилизационно-ценностным ориентирам.

Исследование подготовлено при непосредственной поддержке Отделения гуманитарных и общественных наук РФФИ и Правительства ХМАО-Югры (грант № 17-13-86002).

© Нехайчик В. К., 2018

[1] *Нижник Н. С.* Российская полицеистика: основные этапы становления и развития // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 764–786.

[2] *Нехайчик В. В., Нехайчик В. К.* Сущность полицейской категории «общественный порядок»: природная мотивация // Полицейское право. 2006. № 3. С. 33–40.

[3] *Мальцев Г. В.* Право в свете классических научных парадигм // Социальные основания права. М., 2007. С. 38.

[4] *Бельский К. С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 12.

[5] *Экономический* и юридический словарь / Под ред. А. Н. Азрилияна. М., 2004. С. 306.

[6] *Ковалевски С.* Научные основы административного управления / Под ред. Л. Н. Качалиной. М., 1979. С. 16.

[7] *Дергилева С. Ю., Нижник Н. С.* Систематизация знаний об управлении обществом и становление науки полицейского права в Западной Европе в XVIII веке // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3. С. 37–43.

[8] http://krotov.info/acts/17/krizhanich/krizh_00.html; https://knigogid.ru/books/18212-kniga-o-skudosti-i-bogatstve/toread (дата обращения: 14.02.2018).

[9] *Фатьянов А. А.* Предмет административного права в трудах российских ученых-юристов периода последней четверти XIX – начала XX века // Административное право и процесс. 2016. № 12.С. 6.

[10] *Бельский К. С.* Феноменология административного права. Смоленск, 1995. С. 10.

С. С. Щепкин*

О ПРЕДМЕТЕ НАУКИ ПОЛИЦЕЙСКОГО (АДМИНИСТРАТИВНОГО) ПРАВА

Одной из проблем существования и развития науки полицейского (административного) права является ее наименование. В юриспруденции это направление правовых знаний именовалось и именуется по-разному: наука о полиции, полицейская наука, наука полицейского права, учение о внутреннем управлении, наука об управлении, наука об общественном управлении, наука общественного права, наука административного права. Ключевым моментом в возникновении разногласий по вопросу наименования науки полицейского (административного) права является определение предмета этой науки.

Для наиболее точного ответа на вопрос о предмете науки полицейского права, в первую очередь необходимо указать относительно какого временного периода существования данной науки проводилась данная работа. То есть следует различать предмет этой науки в рамках истории правовых учений и с точки зрения современного состояния правовых исследований. В данном случае речь пойдет о предмете науки, существовавшей на предыдущих этапах развития правовой науки. Другой актуальной проблемой является вопрос об объеме предмета науки полицейского права, в который входит исследование либо только статуса, функций, деятельности полиции как органа государства, обеспечивающего охрану общественного порядка и борьбу с преступностью, либо речь должна идти о более широком понимании полицейской деятельности.

Ф. Энгельс в работе «Происхождение семьи, частной собственности и государства» указывал, что полиция стара так же, как и государство[1]. В данном случае речь идет не о конкретном государственном органе, а обо всей государственной деятельности в сфере внутреннего управления.

В 1882 г. В. И. Даль в Толковом словаре определял *полицию* как французское слово, означающее надзор за внешним порядком в общежитии; исправу[2]. В середине XX в. смысл этого слова изменился, и в Словаре С. И. Ожегова *полиция* определялась как существовавший в царской России и в некоторых других странах административный орган охраны

* *Щепкин Сергей Станиславович* – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

государственной безопасности, общественного порядка[3]. Действительно, на разных этапах развития общества, термины «полиция» и, соответственно, «полицейское право» имели различное смысловое значение.

Обращает на себя внимание то, что в XIX в. с начала становления и развития науки полицейского права в Западной Европе вопрос об определении ее предмета характеризовался высокой степенью сложности. Полицейское управление, в опубликованном в 1786–1790 гг. адвокатом Н. Т. дез Эссар «Всеобщем словаре полицейского управления», определялось как «наука управлять людьми им на благо, искусство делать их счастливыми, насколько возможно и насколько необходимо в интересах всего общества»[4]. Н. Деламар впервые предметом специального научного исследования называл полицейскую деятельность, а полицию определял как организацию правления, смысл которого состоит в поддержании доброго порядка и «все законы полиции не имеют иной цели, кроме общего блага общества»[5]. И. Г. Г. фон Юсти впервые употребил термин «наука полиции», став основателем науки как самостоятельной отрасли знания. К предмету науки полицейского права он относил государственную деятельность, направленную на обеспечение общего благосостояния как конечной цели государства, а содержанием науки, по мнению ученого, является совокупность государственных учреждений и мер, содействующих развитию в обществе условий безопасности, и одновременно материального и духовного его благосостояния[6]. Р. фон Моль предметом науки полицейского права определял организацию и функционирование отдельных учреждений в государстве, имеющих целью устранение препятствий со стороны сил природы для всестороннего развития граждан[7]. Предметом данной науки Л. фон Штейн рассматривал область внутреннего государственного управления, в которой наряду с государственным органами (правительственными учреждениями) также участвуют органы самоуправления, благодаря которым сохранялась свобода человеческой личности в государстве[8]. О. Майер, называя науку полицейского права административным правом, полагал, что её предмет составляют отношения между властью и гражданином на основе субъективно-публичных прав граждан, которые противостоят государственной власти[9].

В отечественной науке полицейского права вопрос о ее предмете также носил дискуссионный характер. Начало самостоятельной разработки российского полицейского права во второй половине XIX в., определение исторической миссии полицейского права связывают с именем В. Н. Лешкова[10]. Но при этом, оценивая формирующуюся полицейско-правовую теорию, В. Н. Лешков подчеркивал отсутствие определенности

ее границ, точности и ясности формулировки предмета полицейского права[11].

И. Е. Андреевский предметом науки о полиции называл «социологию истины», под которой он, в том числе, понимал закономерности политики как теории искусства государственного управления[12]. В предмет науки при этом должны входить общественные отношения в связи с полицейской деятельностью, которая является не только правом, но и обязанностью государства, которая должна осуществляться во всех случаях, когда отдельное лицо собственными силами и средствами не может создать таких условий безопасности и благосостояния, без которых развитие его невозможно и не помощь ему должна явиться деятельность государства, называемая полицейской[13].

И. Т. Тарасов писал, что «наука полицейского права есть наука о правовых нормах, определяющих полицейскую деятельность государства; она исследует правоотношения, возникающие из этой деятельности, отношения, долженствующие существовать между государством и индивидом, обществом и народом с его промышленностью, просвещением, обычаями, верой, нравственностью и потребностями и т. п.»[14]. Он полагал, что полицейская деятельность имеет отношение к управлению во всех сферах общественной жизни и, по сути своей деятельности, является тождественной администрации[15].

Э. Н. Берендтс установил закономерности перехода от полицейского права к административному, определив предметом этой науки деятельность органов государственной власти, а также общественных групп и частных лиц для осуществления государственных задач, и совокупность обусловленных этой деятельностью юридических отношений между государством вообще, его органами, общественными группами и частными лицами[16].

В. Ф. Дерюжинский признавал за наукой полицейского права только историческое значение и полагал, что на смену ему пришло учение об управлении или административное право. Предметом полицейского или административного права называл «внутреннее управление», которое выступает частью государственного управления и охватывает широкую группу управленческих отношений в социальной сфере[17].

А. И. Елистратов внес значимый вклад в переход в российской юриспруденции от науки «полицейское право» к науке «административное право». Он обосновал необходимость изменения предмета полицейского права, переходящего в область административного права, под которым соответственно следует понимать правовые отношения, возникаю-

щие между правящими и управляемыми в области государственного управления на основе административной деятельности[18]. Именно А. И. Елистратов, не употребляя в своей концепции административного права термин «полицейское право», тем не менее, завершил переход от полицейского права полицейского государства к полицейскому праву государства правового[19].

Оценка наследия ученых – исследователей полицейского права, которая осуществляется на современном этапе развития отечественной юридической науки, также носит неоднозначный, спорный характер.

Так, Ю. П. Соловей указывает, что «в момент своего зарождения понятие "полиция" охватывало почти всю деятельность государства, и поэтому предметом полицейского права считалась совокупность «государственных и общественных мер, направленных к споспешествованию интересам (материальным и духовным) народа»[20]. А. А. Дорская, соглашаясь с этим, также отмечает, что такой широкий предмет исследования не позволял науке полицейского права занять четко определенное место в юриспруденции[21].

Ю. Е. Аврутин, анализируя истоки формирования полицейского права, полагает, что на протяжении многих веков термин «полиция» обозначал не конкретный орган государства, а государственную деятельность, охватывающую всё внутреннее государственное управление и получившую название полицейской[22].

Действительно, отличие полиции прошлого времени от современной полиции велико. В первом случае понятие «полиция» трактовалось более широко и обозначало не только орган, имеющий обширную компетенцию, но и любую деятельность государственных органов по вопросам светского управления: издание законов, обеспечение безопасности, забота о повышении благосостояния народа, надзор за противопожарной безопасностью, отправлением религиозных культов[23] и пр. Современное понимание более узко – это орган охраны общественного порядка и борьбы с преступностью[24].

Н. С. Нижник, отмечая трудности в определении предмета полицейского права, утверждает, что с одной стороны, ученые были единодушны в признании того, что эта наука – об общественном управлении, об управлении, субъектом которого выступает государство; что эта наука должна быть отнесена к наукам юридическим[25]. С другой стороны, диапазон оценок учеными роли полиции в общественной жизни был чрезвычайно широк – от признания полиции «благодетельным гением», призванным водворить общественное благосостояние, до характеристики полиции как

«врага личной свободы и общественной самодеятельности»[26]. Н. С. Нижник полагает, что наука полицейского права явилась основой в становлении современного административного права[27].

По мнению Н. И. Побежимовой, И. Т. Тарасов, А. И. Елистратов, В. Ф. Дерюжинский и другие ученые «разводили» понятия «административное право» и «полицейское право», выделяя те признаки, которые позволяют отличить одно от другого[28].

Попытки реанимации в современной России полицейского права, которые предпринимают некоторые ученые[29], вряд ли имеют в настоящее время перспективный характер. Необходимо согласится с мнением Ю. Н. Старилова о том, что в настоящее время наука полицейского права утратила свое значение в России еще более века назад. Воссоздание полицейского права в исторических пределах и формулировках – это работа, граничащая с заведомо безрезультативным научным поиском[30]. Также, вместе с Н. И. Побежимовой нельзя разделить ту уверенность, с которой Ю. П. Соловей утверждает, что «идея реабилитации отечественного полицейского права, скорее, не оспаривается, а поддерживается»[31].

Таким образом, на основе осуществленного исследования можно прийти к следующим выводам. Во-первых, на феодальном этапе развития общества и юридической науки под полицией понималась деятельность органов государства, поэтому наука полицейского права охватывала чрезвычайно широкий объём внутреннего государственного управления. В связи с этим необходимо четко разграничивать предмет полицейского права на различных этапах социального развития. Ни при каких условиях не следует ставить знак равенства между полицейским дореволюционным правом и возможным существованием современного полицейского права, особо отмечая переименование российской милиции в полицию. Данное обстоятельство никак не могло повлиять на возможную весьма сомнительную замену милицейского права на полицейское право, регулирующего статус, функции, методы деятельности органа государства, обеспечивающего охрану общественного порядка и борьбу с преступностью. Тем более, что в современной юридической науке никто не подвергает сомнению постулат, что милицейское право ранее могло существовать лишь как институт административного права.

Во-вторых, предмет полицейского права с точки зрения вопросов, которые в прошлом выделяли зарубежные и отечественные ученые, носит весьма объемный характер и примерно совпадает с предметами современных наук административного, конституционного, муниципального права. Также в этом случае нужно учитывать, что на этапе существования

советской юридической науки, промежуточное значение между полицейским и конституционным правом также занимали науки государственного права и науки советского строительства, учитывая одновременное существование административного права.

© Щепкин С. С., 2018

---

[1] *Энгельс Ф.* Происхождение семьи, частной собственности и государства. М., 1978. С. 105.

[2] *Толковый* словарь живого великорусского языка Владимира Даля. Т. 3. М., 1882. С. 268.

[3] *Ожегов С. И.* Толковый словарь русского языка: Около 100 000 слов, терминов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов; Под. ред. Л. И. Скворцова. М., 2012. С. 963.

[4] *Мишо К.* Полицейское управление во Франции при Старом режиме // Неприкосновенный запас. 2005. № 4(42). – http:magazines.russ.ru/nz/2005/42/misho3.html (дата обращения 22.02.2011).

[5] Цит. по: *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. М., 2017. С. 13.

[6] См.: *Дерюжинский В. Ф.* Лекции по полицейскому праву. СПб., 1899. С. 5–6.

[7] *Пирожок С. С.* Роберт фон Моль о роли полиции в реализации социальной функции государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1. С. 34.

[8] *Ивановский В. В.* Учебник административного права (полицейское право, право внутреннего управления). 3-е изд. Казань, 1908. С. 26–27.

[9] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. С. 43.

[10] *Нижник Н. С.* Российская полицеистика: основные этапы становления и развития // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 764–786; *Чукаев Т. О.* Российская полицеистика в лицах: Василий Николаевич Лешков / Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 84–95; *Нижник Н. С.* Полицейско-правовая теория: основные этапы становления в России // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2016. С. 228–235.

[11] *Чукаев Т. О.* Проблемы взаимосвязи государства и общества в теоретическом наследии В. Н. Лешкова // Вестник Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя: Научно-практическое издание. Саратов, 2016. С. 155–157.

[12] *Нижник Н. С.* Российская полицеистика – наука и искусство управления государством // Вопросы государства и права: Сборник научных статей / Под общ. ред. Л. В. Карнаушенко. Краснодар, 2015. С. 3–21; *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. С. 63–66.

[13] *Горожанин А. В.* Российская полиция на страже имперской государственности: В 2 т. Т. 2. Российская империя и её полиция: рассвет и закат. Самара, 2004. С. 26.
[14] *Тарасов И. Т.* Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1908. С. 16.
[15] *Егоров Н. Ю.* Российская полицеистика в лицах: Иван Трофимович Тарасов // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 801–812.
[16] *Никифорова С. А.* Российская полицеистика в лицах: Эдуард Николаевич Берендтс // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 828–843.
[17] *Геворкян Д. С.* Российская полицеистика в лицах: Владимир Федорович Дерюжинский // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 812–827.
[18] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* 1) Государственное управление: концепции и практика их реализации в условиях кардинальных перемен политико-правовой системы России // Актуальные проблемы юридической науки, практики и высшего образования: II Ежегодные научные чтения, посвящённые памяти Почетного президента Санкт-Петербургской юридической академии профессора Зыбина Станислава Фёдоровича: В 2 т. СПб.: Санкт-Петербургская юридическая академия, 2015. С. 169–173; 2) А. И. Елистратов: программа перехода от административного права к общей теории государственного управления // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1 (69). С. 58–59; 3) Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. С. 261–262.
[19] *Аврутин Ю. Е.* Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб., 2003. С. 144.
[20] *Соловей Ю. П.* Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2005. № 1(1). С. 6.
[21] *Дорская А. А.* К вопросу о становлении полицейского права в российской империи как науки и учебной дисциплины / Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / под ред. Н. С. Нижник: В 2 томах. Т. 1. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. С. 49.
[22] *Аврутин Ю. Е.* Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. С. 122.
[23] *Нижник Н. С.* 1) Российская полицеистика о дискурсивном и институциональном наследии эпохи полицейского государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: Материалы Международной научно-практической конференции, 17–18 сентября 2015 г. Краснодар, 2015. С. 41–43; 2) Омнипотенция полицейского государства в оценке российской полицеистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 1. С. 67–86.
[24] *Андреева И. А., Зайцева Е. С.* История органов внутренних дел России: Учебное пособие. Омск, 2017. С. 29–30. *Нижник Н. С.* Полицейско-правовая теория: основные этапы становления в России // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург,

28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. С. 228–229, 334.

[25] *Нижник Н. С.* Российская полицеистика о двойственной природе права // Типы правопонимания и вызовы меняющегося мира: Сборник научных статей по результатам международной научно-практической конференции. СПб., 2016. С. 238–243.

[26] *Нижник Н. С.* Российская полицеистика: основные этапы становления и развития // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 764–786.

[27] *Нижник Н. С.* 1) Полицейское государство как средство достижения всеобщего счастья (по страницам работ полицеистов) //Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы Международной научно-практической конференции, 22–23 сентября 2016 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2017. С. 30–34; 2) Омнипотенция полицейского государства в оценке российской полицеистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 67–86.

[28] *Побежимова Н. И.* К вопросу о полицейском праве в контексте дальнейшего развития административного права // Полицейское право. 2005. № 3 (3). С. 23–24.

[29] *Бельский К. С.* Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А. В. Куракина. М., 2004. С. 5.

[30] *Старилов Ю. Н.* О полицейском праве, или не всегда хорошо забытое старое является новым // Полицейское право. 2005. № 1(1). С. 15.

[31] *Соловей Ю. П.* Полицейское право и его место в системе современного административного права // Полицейское право. 2005. № 1(1). С. 10.

О. А. Дизер*

ВЗГЛЯДЫ ПОЛИЦЕИСТОВ НА ОБЩЕСТВЕННУЮ НРАВСТВЕННОСТЬ КАК ПРЕДМЕТ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Одно из наиболее распространенных исторических делений полиции было связано с характером выполняемых внутренней администрацией функций: защитной и управленческой. В соответствии с указанной классификацией предлагалось делить полицейскую деятельность государства на «полицию безопасности» и «полицию благосостояния». Подобных взглядов придерживались такие известные полицеисты, как Р. фон Моль, И. Берг, И. Е. Андреевский, И. Пёцль, В. Ф. Дерюжинский, Л. Штейн, Н. Н. Белявский и др.

Анализ указанных позиций относительно видов и содержания полицейской деятельности дает возможность говорить о двоякости понимания общественной нравственности как предмета полицейской деятельности государства. С одной стороны, пресечение безнравственного поведения связано с наличием юридической ответственности за соответствующие виды антисоциального поведения и имеет своей целью устранение конкретной угрозы. Как справедливо указывал в свое работе «Sätzeaus Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft» (Wien, 1765) известный полицеист Й. Зонненфельс, «меры исправления нравов являются средствами к охранению внутренней безопасности»[1]. С другой стороны, общественная нравственность являлась неотъемлемой частью полиции духовного благосостояния, поскольку «…обеспечение надлежащих условий нравственного развития должно достигаться надлежащей полицейской деятельностью страны. Ни к одной уголовной расправе, открывающейся уже только по совершении какого-либо воспрещенного уголовным законом безнравственного деяния, должна быть направлена полицейская деятельность. Напротив, существенно важной является деятельность государства, общества и правительства, направленная к удалению таких деяний и таких условий, которые могут невыгодно влиять на нравственное развитие»[2]. Подобный подход, как представляется, является весьма актуальным и в настоящее время.

Характеризуя общественную нравственность с первой позиции,

* *Дизер Олег Александрович* – начальник научно-исследовательского отдела Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

следует отметить, что общественный порядок всегда являлся основным объектом полицейской защиты, поскольку, по словам известного полицеиста Р. фон Моля, поддержание общественного порядка «остается всегда главною задачей государства, которая облегчает достижение всех прочих»[3].

Однако во взглядах и зарубежных и отечественных полицеистов отчетливо прослеживается позиция относительно превалирования защитных мер государственной полицейской деятельности, позитивной направленности над репрессивными и карательными применительно к области общественной нравственности.

В связи с этим, небезынтересным представляются взгляды полицеистов на место общественной нравственности в системе «полиции благосостояния». При этом следует отметить, что вопросы полиции нравственности в зарубежном и отечественном полицейском праве не оспаривалась и считались неотъемлемой частью указанного вида полицейской деятельности.

По мнению Р. фон Моля «полицейская деятельность в отношении духовной личности граждан имеет своим предметом развитие ума, охранение чувства нравственности, заботы о религиозном образовании и о развитии эстетического вкуса»[4].

Г. Аренс во втором томе своей работы «Естественное право»[5] изложил точку зрения, согласно которой общественное публичное право определяет отношение государства к общественным сферам жизни. Оно выражается в праве верховного надзора и в праве регулирования. Рассматривая отношение государства к культурным сферам, автор указывает отношение государства к публичной нравственности. Государство, по его мнению, должно принимать установления, способствующие ее развитию и охранению. К публичной нравственности он также причислял и призрение бедных[6].

Лоренц Штейн указывал, что понятие «безнравственность» столь же старо, как и сама история, но оно весьма разнообразно. В родовом быту существует почти исключительно родовая безнравственность, которая карается весьма жестоко; в сословном быту каждая корпорация вырабатывает свой особый нравственный строй и охраняет его посредством наказаний; лишь в полицейском государстве рождаются понятие и право общественного преступления против нравственности, сначала выступающее как нравственное принуждение (всякого рода наказания за невоздержание, излишества), в Новейшее время начинает господствовать то положение, что запрещает-

ся и наказывается не сама по себе безнравственность, а лишь открытое, общественное оскорбление нравов[7]. По его мнению, полиция нравственности относится к общему образованию, поскольку оно и есть то духовное развитие каждого отдельного лица, которое имеет своим содержанием уже не одну какую-либо определенную цель, но общее духовное развитие конкретного человека. Полиция нравственности возникает из задачи государства в предотвращении общественных опасностей с помощью просвещения[8].

Управление полицией нравственности, по мнению Штейна, по большей части, есть дело местной администрации.

Известный российский полицеист И. Е. Андреевский полагал, что полицейская деятельность государства должна осуществляться в интересах нравственного, религиозного, эстетического и умственного образования, образующих духовное благосостояние человека. По его мнению, эффективная защита общественной нравственности возможна в случае наличия полного арсенала мер, направленных на обеспечение условий духовного благосостояния[9]. По мнению известного полицеиста, обеспечение надлежащих условий нравственного воспитания может быть достигнуто с помощью надлежащей полицейской деятельности государства.

В. Ф. Дерюжинский также указывал полицию нравов среди других видов полицейской деятельности. «Государство как организованное общежитие, стремящееся к осуществлению разносторонних задач культурного развития, не может и не должно относиться равнодушно к общественной нравственности, уровень которой служит показателем большей или меньшей культуры данного общества. Государство не в силах оказывать прямое воздействие на индивидуальную нравственность, почему оно и не может брать на себя задачу нравственного воспитания своих граждан при помощи принудительных мер. Но оно вполне может оказывать косвенное воздействие на нравственность, влияя, с одной стороны, на ее факторы, с другой – на внешние проявления нравственных принципов. Нет сомнения, что одним из важнейших факторов нравственного развития индивидуума являются условия его воспитания и образования; следовательно, содействуя широкому развитию хороших воспитательных и образовательных учреждений, государство этим самым может содействовать нравственному воспитанию народа. С другой стороны, внутренние нравственные принципы выражаются во внешних поступках, действиях, и вот эти-то внешние проявления нравственности или безнравственно-

сти вполне доступны воздействию государства»[10]. По мнению указанного автора, государство может и должно бороться с безнравственными действиями. Все безнравственные действия, по его мнению, делились на две категории, что было обусловлено различием мер борьбы с ними государства. Действия (правонарушения), проистекающие из безнравственных взглядов и побуждений и нарушающие защищаемые законом блага, требовавшие юридической оценки со стороны государства, В. Ф. Дерюжинский относил к уголовному праву. К области полицейского права он относил изучение другой категории деяний безнравственных – именно тех, которые хотя и не нарушают сами по себе охраняемых законом благ, но имеют свойство при своем распространении вызывать опасность такого нарушения.

К органам полиции нравов он относил государство в лице государственных органов и общество.

Полагаем, что исторически именно с момента зарождения науки полицейского права произошло научное обоснование и закрепление тех задач государственной деятельности по защите общественной нравственности в рамках обеспечения условий духовного благосостояния, которые сейчас дают нам право выделить их в отдельную функцию органов публичной власти.

Формирование современной концепции административно-правовой защиты общественной нравственности должно происходить с учетом наследия полицеистов, полагавших, что приоритет в рассматриваемой сфере должен отдаваться мерам, направленным на обеспечение условий духовного благополучия граждан над репрессивными и карательными.

© Дизер О. А., 2018

---

[1] *Шпилевский М.* Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875. С. 27.

[2] *Андреевский И. Е.* Полицейское право. Т. 2. СПб., 1876. С. 8.

[3] *Моль Р., фон.* Энциклопедия государственных наук. СПб., 1868. С. 251.

[4] *Шпилевский М.* Полицейское право как самостоятельная отрасль правоведения. Одесса, 1875. С. 38.

[5] *Ahrens H., von.* Naturrecht oder Philosophiedes Rechtsund des Staates auf dem Grundedesethischen Zusammtnhangcs von Rechtsund Cultur. II B. Wien, 1871.

[6] *Шпилевский М.* Полицейское право, как самостоятельная отрасль правоведения. С. 110–111.

[7] *Штейн Л.* Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Пер. с нем; под ред. И. Е. Андреевского. СПб., 1874. С. 160.

[8] Там же. С. 157–158.
[9] *Андреевский И. Е.* Полицейское право. Т. 2. СПб., 1876. С. 1.
[10] *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. СПб., 1903. С. 287–288.

Т. О. Чукаев*

«ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРАВО», «ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО», «ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО»: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ В ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОМ УЧЕНИИ В. Н. ЛЕШКОВА

В числе основных проблем теории государства и права, не теряющих своей актуальности на протяжении уже нескольких столетий, являются вопросы систематизации права, определения понятий самой системы права, ее элементов, признаков, критериев типологизации и т. д. Применение системно-структурного метода к изучению общего массива правовых норм имеет богатую и, вместе с тем, весьма противоречивую историю, а в настоящее время ощущается острая необходимость вопросов данной проблематики.

Это касается прежде всего категории «отрасль права» и тех факторов, на основании которых можно судить об отраслевом делении права, о характере и степени самостоятельности той или иной отрасли.

Полемика вокруг подходов к пониманию понятия «отрасль права» и критериев обособления отрасли права не ограничивалась публикациями в различных юридических журналах. Данные вопросы были едва ли не самыми дискуссионными в правовой науке, по популярности сравнимыми лишь с обсуждением понятия и сущности самого права. Важный вклад в развитие понимания права, а также признания первостепенного значения отрасли права при построении системы права внесли российские ученые XIX – начала XX в.[1], особое место среди которых занимает известный русский юрист Василий Николаевич Лешков (1810–1881).

В. Н. Лешков – российский юрист, славянофил, председатель Московского юридического общества, действительный член Московского общества истории и древностей российских, декан юридического факультета Московского университета, профессор полицейского права. В середине и конце XIX в. В. Н. Лешков вёл активную общественно-научную жизнь[2]: являлся цензором Московского цензурного комитета, при его участии создано Московское юридическое общество, по его инициативе созван первый съезд русских юристов, он также являлся редактором «Юридического вестника».

* *Чукаев Тимур Омарович* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

Для создания механизма регулирования общественных отношений, полагал В. Н. Лешков, необходима разработка объемной и сложной отрасли права – «общественного права»[3]. Понимание системы «общественного права», по мнению В. Н. Лешкова, возможно, только после детального анализа его соотношения с другими отраслями права.

Прежде всего, Лешков указывал, что помимо сходств, у «общественного права» имеется немало отличий с другими отраслями права. В их числе он, в первую очередь, указывал на положение, которое занимает «общественное право» в системе норм права, действующих в государстве. Как считал профессор Лешков, система права состоит из частей – начиная от частного, или гражданского, до государственного, или политического. Нормы гражданского права регулируют отношения, возникающие между отдельными лицами; государственное право легитимирует отношения всех составных элементов государства к верховной власти и к правительству. «Общественное право» занимает среднее положение, устанавливая отношения частных лиц к их союзам и каждого из этих союзов к государству. Уголовное право, по мнению ученого, служит средством неукоснительного соблюдения всех законов и гражданского, и общественного, и государственного права.

Как юриста В. Н. Лешкова интересовала связь «общественного права» с отраслями позитивного права, его место среди них. Он определял критерии сравнения отраслей права – круг субъектов, объекты, предмет правового регулирования, справедливо полагая, что «право общества» должно соотноситься с «правом государства». Преследуя удовлетворение частных интересов, общественное сходится с гражданским, но в то же время оно гораздо шире него, так как «имеет своим предметом не отдельные действия, а всю жизнь человека в обществе»[4].

«Общественное право» и государственное право В. Н. Лешков соотносил как реальное и идеальное[5]. Подобно своим современникам, он считал государство воплощением идеи права; что же касается общества, то, по мнению ученого, у его членов превалируют сугубо материальные интересы, понятия о пользе[6]. Эта приверженность к реальному, «земному» видна и в утверждении В. Н. Лешкова о том, что государственный закон должен черпать материальную истину из народного, общественного источника, а также из «научного сознания». Законодатель – только «регистратор народных убеждений о

праве, возникающих из самой жизни»[7].

В. Н. Лешков также обосновывал определённые преимущества «общественного права» перед частным, и выдвигал тезис о необходимости законодательного урегулирования сферы «общественного права». «В общественном праве должны быть законы, возможны законы, и действуют законы, разумное основание которых лежит в народе и в природе, в сознательной опытности деятеля и в понятом свойстве предмета деятельности». Здесь Василий Николаевич делал ряд ценнейших замечаний об обществе, касающихся, в частности, единства поколений, единства в рамках одного поколения и здравомыслия общества по отношению к отдельной личности[8].

В. Н. Лешков был умеренным либералом славянофильского типа, активным сторонником земства и его самостоятельности, стремясь уже в работах 1850-х годов противопоставить дихотомии частного/публичного права триадическую концепцию, включающую «общественное», позволяющую выйти, например, за пределы трактовки земства как органов государственной власти, и интерпретируя последнее как «местное самоуправление». При этом в своих юридических работах он[9], следуя за Р. Фон Молем, оказывался достаточно далек от таких славянофилов, как И. С. Аксаков или Ю. Ф. Самарин, поскольку принимал традиционное, восходящее к Аристотелю, учение о государстве как о воплощении «общего блага» и сфере смыслов: «...интересы государства состоят существенно в справедливости, в основной идее права, тогда как интересы общин и сословий имеют большей частью материальное содержание – понятие о пользе»[10].

Пространство «общественное» предстает как радикально деполитизированное и в то же время должное быть отграниченным от вторжений «политического» извне. В статье «О древней московской городской полиции» В. Н. Лешков писал: «Городское управление и государственная полиция имеет дело с общими вопросами целого народа, с его интересами материальными и моральными, которые вызываются не личностью, и не местностью, а самой природой человека»[11].

В этом раннем тексте вся активность управленческой деятельности пока еще принадлежит государству, пространство «общественного права» касается лишь вопросов исполнения общих начал – применения их к местности. Последующий ход развития мыслей Лешкова характеризовался дистанцированием от понятий «полиция» и «полицейское право», которые были заменены понятиями «общество» и

«общественное право» как пространства не только «исполнительной деятельности», но и самостоятельной активности, в том числе самостоятельного нормотворчества.

Отсюда же, и изменение терминологии – Лешков целенаправленно использовал понятие «государственное право» вместо более привычного и распространенного «право публичное»: публичная сфера оказывается не только гораздо шире государственной, но и принципиально поделена на области политической и неполитической публичной жизни. Радикальная деполитизация общественной сферы позволяла Лешкову последовательно утверждать совместимость земства (и потенциальное расширение его прав) с самодержавной монархией – рассуждения, характерные для славянофильского направления.

Вопрос о субъектах «общественного права» В. Н. Лешков раскрывал следующим образом: «ими являются, прежде всего, семейства, общины, сословия, органические соединения, представляющие собой весь народ и все население, все общество, к которому частные лица принадлежат не отдельными действиями, а всей жизнью, и от которого получают не одно гражданское, а полное человеческое значение»[12].

В. Н. Лешков различал в основном четыре отрасли права: гражданское (частное), регулирующее имущественные отношения между отдельными лицами; государственное, определяющее устройство государства и деятельность верховной власти, то есть правительства; «общественное право», нормы которого регулируют непосредственную жизнь людей, соединенных в союзы типа семьи, двора, села, города и т. д.; уголовное право, «обслуживающее» все названные отрасли права[13].

Мыслитель также обосновывал определённые преимущества «общественного права» перед частным, и выдвигал тезис о необходимости законодательного урегулирования сферы «общественного права».

В. Н. Лешков сам с полной уверенностью считал право в целом мерой свободы людей, а «общественное право», соответственно, определяющим пределы этой свободы в установленной сфере. И вот в связи с этой особенной сферой и особенным предметом правового регулирования, можно говорить о том, что «общественное право» выступает мерой и в другом значении – в значении определённой границы, расширенного раздела между правом частным и правом государственным, охватывая собой как раз ту сферу, которая находится меж-

ду государственными и частными интересами. Именно в связи с этим не вполне правильно отождествлять «общественное право» с другими отраслями права: они хотя и пересекаются, но не совпадают.

Таким образом, современное содержание учения об отрасли права может быть дополнено теоретико-правовыми воззрениями В. Н. Лешкова, которые способствуют углубленному изучению категорий «отрасль права» и «система права» и могут способствовать развитию системы российского права, а также познанию права в целом с целью преобразования государственно-правовой действительности современной России.

© Чукаев Т. О., 2018

---

[1] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретическом наследии А. И. Елистратова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(62). С. 67.

[2] *Нижник Н. С.* Российская полицеистика об основах регулирования отношений между государством и обществом // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2017. С. 55–59.

[3] *Чукаев Т. О.* Российская полицеистика в лицах: Василий Николаевич Лешков // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 84–95.

[4] *Лешков В. Н.* Наша средняя история общественного права с Петра Великого. Ея характер и разделение (читано в годичном заседании Московского юридического общества 25-го февраля 1874 года). М., 1874. С. 24.

[5] *Емельянова И. А*. «Общественное право» В. Н. Лешкова // Правоведение. 1987. № 6. С. 69.

[6] *Лешков В. Н.* Наша средняя история общественного права с Петра Великого. Ея характер и разделение [Текст]: (читано в годичном заседании Московского юридического общества 25–го февраля 1874 года). М., 1874. С. 24.

[7] *Лешков В. Н.* Наша средняя история общественного права с Петра Великого. Ея характер и разделение (читано в годичном заседании Московского юридического общества 25-го февраля 1874 года). С. 19.

[8] *История* правовых учений России: Учебник. Т. II: XVIII–XIX вв. М., 2014. С. 296.

[9] *Тесля А. А.* Василий Николаевич Лешков и его теория «общественного права» как попытка альтернативы «полицейскому праву» // Социологическое обозрение. 2015. Т. 14. № 3. С. 213.

[10] *Лешков В. Н.* Русский народ и государство / Сост., предисл., примеч. А. Д. Каплина; отв. ред. О. А. Платонов. М., 2010. С. 57.

[11] *Лешков В. Н.* О древней Московской городской полиции. Исторические известия // Москвитянин. 1851. № 6. С. 203.

[12] *Лешков В. Н*. Русский народ и государство… С. 59.
[13] *Гасаналиев А. Ш.* Формирование основных институтов административного права и административно правовая мысль России XIX – начала XX веков: Дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 1999. С. 78.

И. Е. Понкратова*

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУЩНОСТИ И ДЕТЕРМИНАНТ ПРАВОПОРЯДКА В ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОМ НАСЛЕДИИ В. Н. ЛЕШКОВА

В современных условиях нарастающих политических угроз со стороны мирового сообщества, обеспечение стабильности политико-правовой системы – наиболее актуальная задача. В системе государственного управления все большую значимость приобретают вопросы, касающиеся принципов взаимоотношений между государством и гражданином[1]. Они находят отражение в полицейской деятельности в целом и в обеспечении правопорядка в частности. Эти вопросы становятся предметом исследования отечественных ученых[2].

История российского права свидетельствует о том, что социоюридический феномен «правопорядок» привлекал внимание специалистов в области общей теории права и полицейского (административного) права. Выдающиеся юристы дореволюционной России в своих исследованиях, прежде всего, уделяли внимание соответствию оснований установления правопорядка целям защиты государственных и общественных интересов. Характеристики правопорядка, данные российскими юристами Российской империи, продолжают сохранять свою актуальность.

Интерес представляют суждения российского ученого-государствоведа Василия Николаевича Лешкова. Вся жизнь В. Н. Лешкова была связана с научно-исследовательской деятельностью[3]. По словам С. А. Муромцева, с именем Василия Николаевича связаны 16 лет истории Московского юридического общества, 9 лет истории «Юридического Вестника»: 16 лет он был председателем Общества, 9 лет участвовал в трудах по редакции его журнала[4]. В 1858 г. он опубликовал фундаментальный труд «Русский народ и государство[5]. История русского общественного права до XVIII века» (М., 1858), а в 1871 г. – работу «Общественное право»[6].

Значительная часть современных исследователей подчеркивает, что состояние правопорядка характеризуется упорядоченностью общественных отношений, основанных на праве и законности. Правопорядок представляет собой порядок в общественной жизни,

* *Понкратова Ирина Евгеньевна* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

который создается в результате строгого и неуклонного соблюдения норм права всеми государственными органами, общественными и хозяйственными организациями, должностными лицами и гражданами и представляет собой результат действия правовых норм, их неуклонного соблюдения[7]. Основными признаками данного феномена являются его обоснованность принципом верховенства права и господства закона в области правовых отношений; обеспечение всеми государственными мерами, вплоть до принуждения[8].

В том, что безопасность и благосостояние граждан должны обеспечиваться действиями «сверху», «полицейской деятельностью правительства», В. Н. Лешков усматривал коренную ошибку. Эта ошибка, по мнению В. Н. Лешкова, обусловливала и ошибочное определение субъектов полицейской деятельности: в качестве единственного субъекта полицейской деятельности рассматривалось государство или олицетворяющее государство правительство[9].

Взгляды В. Н. Лешкова носили прогрессивный характер. Современные ученые в качестве субъектов, участвующих в правоотношениях по обеспечению правопорядка, выделяют: государство, его органы, государственные, общественные и коммерческие организации, граждан[10]. Не стоит отрицать тот факт, что зачастую в установлении и охране правопорядка принимают участие люди, организации, не оформленные в качестве субъекта права. Реальная жизнь богаче, чем правовые нормы, не все общественные отношения урегулированы правовыми нормами. Таким образом, в качестве субъектов обеспечения правопорядка можно рассматривать и государство, и общество во всех проявлениях организационных форм.

Государство и общество – два субъекта, существующие вместе и помогающие друг другу. Общество заимствует от государства новые силы и средства, оно представляет собой посредника между частным и личным и между общим и государственным интересом[11].

В правовом государстве сердцевиной правового порядка является человек, его интересы и стремления, жизненные потребности, которые во многом получают свое оформление в правах и свободах, обязанностях и ответственности гражданина, которые реализуются в отношениях между ними, а также во взаимосвязях с государством и обществом[12].

По мнению В. Н. Лешкова, в обществе с начала его истории

накапливается определенный общий опыт, знания и нравственные убеждения, в рамках которых общество и действует. А государству ничего более не остается, как возводить их в ранг отправной точки для разработки своих законов о добре и зле[13].

В отличие от полицеистов, которые видели в народе только объект управления и признавали исключительно вертикальные управленческие отношения, В. Н. Лешков полагал, что центр управления обществом находится не на «верхних этажах власти» (не в правительстве и губерниях), а «внизу» – в общине, которую он называл «мир», приходе, селе, городе. Именно посредством местного самоуправления, по Лешкову, люди могут компетентно решать свои насущные проблемы[14]. Народ в трудах В. Н. Лешкова – не просто единство, он складывается из семей, групп, союзов, земств. Система управления народом включает в себя семью, общину, земства и правительственную власть, объединяющую все перечисленное в единое целое[15]. То есть вопросы, касающиеся осуществления правопорядка, для комфортного существования общества, вполне разрешимы и не на государственном уровне, а на уровне общины и местного самоуправления. Данная теория жизнеспособна в рамках существования правового государства и гражданского общества с высоким уровнем развития правосознания, наделяющего любую общественную систему способностью к саморегуляции на основе правовых норм.

Развитое правосознание умеет всегда разобраться в том, где начинается и где кончается право, где возникает произвол; и, решив этот вопрос, оно всегда умеет сделать надлежащие практические выводы: где надлежит признавать и повиноваться, а где надлежит противопоставить произволу и грубой силе всю мощь правоверного и до героизма последовательного непокорства[16].

В силу того, что правопорядок представляет собой порядок, основанный на праве, вне права или без права правопорядок немыслим, назначение права – вносить определенный порядок во взаимоотношения между людьми[17]. Право – основная гарантия существования правопорядка, способствующая его укреплению.

В. Н. Лешков выдвигал концепцию общественного права, «права частных лиц и обществ на ту деятельность, на те средства, которыми совершается в государстве развитие и обеспечение цивилизации или благосостояния народа»[18]. В. Н. Лешков целенаправленно использовал понятие «государственное право» вместо более привычного и распространенного «права публичного»[19]. Таким образом, в системе

обеспечения правопорядка регулятивные нормы выражены не только в положениях правил, имеющих нормативный характер, принятых государственными органами посредством специальных процедур, но и в правилах поведения, принятых обществом и не имеющих нормативного закрепления. Данные положения расширяют понятие «правопорядок», отделяют его от понятия «общественный порядок». Следовательно, в концепции В. Н. Лешкова целью государства и общества является достижение не только правопорядка, но и состояния общественного порядка.

Таким образом, в теоретико-правовых воззрениях В. Н. Лешкова, как и в представлениях современных ученых юристов, в правовом государстве сердцевиной правопорядка является человек. Общество представляет собой саморегулируемую организацию, члены которой, обладая высоким уровнем правосознания, способны без применения императивных методов вмешательства обеспечивать общественный и правовой порядок в целях обеспечения существования организации. Право представляется не только системой правил, носящих нормативный характер, но и правил, принятых членами организации в целях развития и обеспечения цивилизации или благосостояния народа.

© Понкратова И. Е., 2018

[1] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретическом наследии А. И. Елистратова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(62). С. 66–67.

[2] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России.

2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[3] *Чукаев Т. О.* Проблемы взаимосвязи государства и общества в теоретическом наследии В. Н. Лешкова // Вестник Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя: Научно-практическое издание. Саратов, 2016. С. 155–157.

[4] *Тесля А.* Василий Николаевич Лешков и его теория «общественного права» как попытка альтернативы «полицейскому праву» // Социологическое обозрение. 2015. № 1. С. 212.

[5] *Чукаев Т. О.* Российская полицеистика в лицах: Василий Николаевич Лешков // Genesis: Исторические исследования. 2016. № 6. С. 84–87.

[6] *Нижник Н. С.* Российская полицеистика: основные этапы становления и

развития // Genesis: Исторические исследования. 2015. № 6. С. 784–786.
[7] *Мелехин А. В.* Теория государства и права: Учебник. М., 2007. С. 432.
[8] *Скакун О. Ф.* Теория государства и права: Учебник. Харьков, 2001. С. 358.
[9] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. С. 67.
[10] *Скакун О. Ф.* Теория государства и права: Учебник. С. 360.
[11] *Лешков В. Н.* Русский народ и государство. История русского общественного права до XVII в. М., 1858. С. 16.
[12] *Общая* теория государства и права / Под ред. М. Н. Марченко: В 2 т. Т. 1. М., 1998. С. 535.
[13] *Лешков В. Н.* Русский народ и государство. История русского общественного права до XVII в. С. 16.
[14] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. М., 2017. С. 67
[15] *Корнаухова Н. В.* В. Н. Лешков О самостоятельности местного самоуправления // Право и политика. 2013. № 4(160). С. 554.
[16] *Ильин И. А.* О сущности правосознания / И. А. Ильин. Собрание сочинений в десяти томах. Т. 4. М., 1994. С. 166–167.
[17] *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права: Учебник. М., 2004. С. 201–202.
[18] *Лешков В. Н.* Общественное право: лекции. М., 1881. С. 22.
[19] *Тесля А.* Василий Николаевич Лешков и его теория «общественного права» как попытка альтернативы «полицейскому праву». С. 212.

Т. Е. Грязнова[*]

ПОЛИЦИЯ В МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВА: ВЗГЛЯД А. Д. ГРАДОВСКОГО

Полиция, будучи важнейшим институтом государства, достаточно часто оказывается в сфере интересов научного сообщества. Особенно пристальное внимание она привлекает в переломные периоды истории, когда вопросы безопасности и охраны правопорядка приобретают безусловный приоритет. Не случайно конец XIX – начало XX в. по праву считается расцветом как российской полицеистики, так и российского полицейского права. Демократические реформы второй половины XIX в., поиск легитимных путей трансформации самодержавия в конституционную монархию обусловили устойчивый интерес к полицейской проблематике не только со стороны признанных специалистов в данной области, но и практически всех либерально настроенных правоведов, к числу которых относится и А. Д. Градовский.

Взгляды А. Д. Градовского на полицию тесно сопряжены с его трактовкой государства. Государство, по мнению автора, это явление историческое, закономерно и объективно возникающее на определенной стадии развития общества. Уже в первых формах человеческого общежития (семья, род, община) он фиксирует наличие таких элементов, как власть, религия, экономическая деятельность, собственность, наука, свобода, право, нравственность, с дифференциацией и развитием которых связывает эволюцию социальных институтов и возникновение государства[1].

Будучи одновременно и результатом и двигателем общественного развития, государство, по А. Д. Градовскому, представляет собой отражение интеллектуального, нравственного и экономического уровня развития своего народа, является аккумулятором многообразных интересов как индивидов, так и различных социальных объединений, что позволяет интерпретировать его как «орган общественной солидарности, сознанной в области национально-политического общения отдельных лиц и общественных групп»[2].

Обладая исключительным правом принуждения, государство, по А. Д. Градовскому, посредством целого ряда механизмов и институ-

[*] *Грязнова Татьяна Евгеньевна* – начальник кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент.

тов, важнейшими из которых являются разделение властей и четко отлаженная система предупреждения и пресечения правонарушений, преследует и охраняет не только свои, но и солидарные общественные интересы.

Трактуя полицию в качестве административного органа, А. Д. Градовский отмечает, что с разделением законодательной и исполнительной властей, последняя приобретает существенную самостоятельность. «Чем совершеннее становится законодательство, тем более закон ограничивается определением одних общих оснований каждой части управления и тем более, следовательно, предоставляется простора распорядительной деятельности администрации…»[3], – пишет автор. Таким образом, «мало-помалу распоряжения восполняют собой закон, являются практической стороной закона, средством применения его во всех подробностях данной отрасли администрации»[4], – констатирует ученый.

Подобное положение административных органов в системе разделения властей во многом объясняет интерес А. Д. Градовского, в первую очередь, к тем из них, которые определяют «общее направление» развития ведомств и осуществляют надзор за их деятельностью, то есть министерствам, в частности, Министерству внутренних дел. Помимо охраны общественного порядка, обеспечения безопасности, осуществления цензуры, надзора за местным самоуправлением, тюрьмами, органами духовных дел иностранных вероисповеданий, ведению Министерства внутренних дел подлежит еще целый ряд хозяйственных и социальных вопросов: народное продовольствие, общественное призрение, медицина, почты, телеграфы, печать, наблюдение за городским хозяйством и благоустройством, за местными крестьянскими учреждениями и др.[5] Подобная многопредметность полицейской деятельности, направленная на обеспечение безопасности и благосостояния народа, будучи вполне органичной для государств полицейского типа, была плохо совместима с формирующейся в период Нового времени конституционной моделью.

Расширение административной деятельности государства, решение им целого ряда не свойственных предшествующей эпохе задач, касающихся «развития умственного, нравственного и экономического благосостояния целого общества»[6], актуализировало проблему разграничения правоохранительной и социальной функций государства. Продолжающееся на протяжении XIX в. постепенное освобождение Министерства внутренних дел и, соответственно, полиции от разного

рода хозяйственных функций позволило, в итоге, сфокусировать деятельность полицейских органов преимущественно на охране правопорядка и борьбе с преступностью.

Правовой характер полицейской деятельности обеспечивается, по А. Д. Градовскому, посредством реализации принципов единоначалия, иерархии и законности. Наибольшее внимание автор уделяет последнему из названных принципов, рассматривая законность как итог реализации целого ряда мер: обособления законодательства от управления; наличия местного самоуправления; определения четкой компетенции административных органов; высоким профессионализмом и личной ответственностью назначаемых должностных лиц; наличия специальных органов надзора за деятельностью как отдельных представителей администрации, так и государственных учреждений в целом.

Фактором, существенно препятствующим безупречному функционированию всех административных органов, в том числе и полиции, А. Д. Градовский считает незрелость отечественной административной юстиции. «Правила об ответственности… лиц в порядке административном создают полную их личную зависимость от начальствующих, не обеспечивая интересов и прав, как частных лиц, так и государства; ответственность в порядке судебном редко может достигнуть цели, ввиду незначительности роли, предоставленной судам и органам судебного преследования»[7], – констатирует автор. Решение этой проблемы он видит в упразднении данного института и укреплении российской судебной системы, представленной высокопрофессиональными, независимыми и несменяемыми судьями.

В целом, следует отметить, что полицейская тематика не являлась предметом специальных научных исследований А. Д. Градовского. Она интересовала ученого лишь в той мере, в какой была связана с воплощением его политического идеала – правового государства. Отсюда – стремление к четкому обозначению места полиции в механизме государства и ее компетенции.

© Грязнова Т. Е., 2018

[1] *Градовский А. Д.* Вступительная лекция по государственному праву // Собрание сочинений А. Д. Градовского. Т. I. СПб., 1899. С. 12.

[2] *Градовский А. Д.* Государственное право: лекции, читанные в 1881–1882 академическом году. СПб., 1882. С. 164.

[3] *Градовский А. Д.* Начала русского государственного права / Под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. Т. II. М., 2016. С. 412.

[4] Там же.
[5] Там же. С. 488–504.
[6] Там же. С. 449.
[7] Там же. С. 131.

Е. А. Божко[*]
К. В. Буняева[**]

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ КОНЦЕПЦИЯ В. Д. КАТКОВА

Обеспечение безопасности в той или иной сфере жизнедеятельности общества и государства является одним из ключевых и базовых элементов становления и развития отечественной государственности. На современном этапе обеспечение безопасности способствует недопущению подрыва государственной целостности и суверенитета государства. При этом основным силовым способом обеспечения безопасности как внутренней, так и внешней, в контексте современных исследований выступает непосредственно правоохранительная деятельность. Она осуществляется отдельной группой государственных органов, на которых государством возложены соответствующие полномочия. Вместе с тем, характер и способы осуществления данной деятельности, а также идеологические, нравственные и правовые установки, положенные в ее основу варьируются в зависимости от особенностей конкретного исторического этапа развития нашего государства. Параллельно с этим формировалось и доктринальное сопровождение в контексте взглядов отдельных представителей государственно-правовой мысли. В научных и публицистических трудах ученых заложены идеи, не утратившие своей актуальности на современном этапе и требующие отдельного внимания.

Особый интерес с позиции формирования государственно-правовых идей, в той или иной степени обусловливающих осуществление правоохранительной деятельности как неотъемлемого элемента становления русской государственности выступает дореволюционный период. Как справедливо отмечают Н. Н. Меняйленко и А. Е. Шныров, именно в эти годы правоохранительная система служила главным гарантом сохранности и стабильности государственной власти. Внутриполитическая ситуация была осложнена низким уровнем жизни граждан, нарастающим движением революционных масс, выступающих против существующего социального, политического и

[*] *Божко Евгений Алексеевич* – юрисконсульт правового отделения Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина.
[**] *Буняева Карина Владимировна* – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат юридических наук, доцент.

экономического режима[1]. При этом деятельность государства по охране и защите прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечению надлежащего состояния общества в контексте реализации правоохранительной функции в рассматриваемый период осуществляли такие субъекты государственного управления, как общая полиция, политическая полиция, прокуратура, суды, таможенные органы, нотариат и адвокатура[2].

В современной юридической литературе[3] отдельными учеными предпринимаются попытки изучения и обобщения основных концепций организации и функционирования правоохранительной деятельности. В тоже время, в отечественной дореволюционной государственно-правовой мысли отсутствуют комплексные труды, посвященные непосредственному изучению и осмыслению идей в рассматриваемой сфере. Отдельные подходы, отражающие особенности организации верховной государственной власти, направленной на обеспечение безопасности, в том числе посредством осуществления правоохранительной деятельности, прослеживаются преимущественно в воззрениях консервативно настроенных представителей дореволюционной доктрины. Консерваторы, в отличие от либеральных юристов, в основе русской государственности, обеспеченной эффективным механизмом правоохранительной деятельности, видели сильную государственную властьопирающуюся на национальные традиции и самобытность русского народа.

Особенности организации верховной государственной власти в неразрывной связи с правоохранительной деятельностью, обеспечивающей как внешнюю, так и внутреннюю безопасность государства, так или иначе, прослеживается в трудах Л. А. Тихомирова[4], П. Е. Казанского[5], Н. А. Захарова[6].

Отдельного внимания заслуживает выдающийся теоретик самодержавия, государствовед, необоснованно забытый современной юридической наукой, философ, юрист, правовед, профессор Василий Данилович Катков (1867–1919)[7]. Ученый, родившись в бедной крестьянской семье, являясь глубоко верующим человеком с чистой и преданной любовью и верой в свое Отечество, посвятил большую часть своей жизни изучению преимущественно вопросов, связанных с государством, организацией верховной государственной власти, самодержавием, религией, школой, патриотизмом. Вместе с тем, в научных и публицистических трудах ученого, посвященных особенностям становления и развития русской государственности, просле-

живается определенная правоохранительная концепция, являющаяся неотъемлемой составляющей сильной и устойчивой государственной власти. Профессор В. Д. Катков искренне верил, что в качестве основополагающего элемента правоохранительной системы, а также средства государственно-властной деятельности, способной наиболее эффективно обеспечивать защиту интересов государства и ее безопасности в целом, является верховная неограниченная самодержавная власть монарха. Как отмечает сам ученый, «основу русской государственности составляет, как известно, Верховная Самодержавная власть Всероссийских императоров»[8]. В представлениях ученого, прослеживается идея, что в трудные минуты народной жизни, когда существованию государства грозил напор внешних врагов и когда внутренние смуты готовы были разрушить работу предыдущих поколений, Россия находила себе спасение именно в сильной монархической власти.

В. Д. Катков рассматривал самодержавную государственную власть как единую сбалансированную систему, способную противостоять существующим угрозам. При этом в представлениях ученого прослеживается вполне обоснованная позиция, сводящаяся к тому, что где ослабевала государственная власть, там открывались широкие двери для вторжения в народную жизнь чуждых элементов, подтачивавших его верования, разрушавших его силу, и, как следствие, дезорганизация правоохранительной системы государства.

Стержнеобразующим элементом правоохранительной концепции профессора В. Д. Каткова выступает необходимость единоличного осуществления государственной власти и принятия управленческих решений, в целях недопущения конфликта интересов между различными управленческими органами. В частности, ученый отмечает, что «для внешней же политики, как для управления армией и ведения войны, по самому существу вещей, единоличный орган есть лучшая и надежная форма ведения дела, так как здесь необходима тайна, быстрота решения и единство направления. В интересах всякой страны глава государства, как монархии, так и республики, непременно должен в особенно важных случаях вести дело единолично, не делая участниками своих решений не только толпу, но и состоящие при нем советы и парламенты»[9]. При всем при этом, осуществление единоличной государственной власти монархом не может быть наиболее эффективной без опоры на институты гражданского общества. Как отмечает ученый, «в пользу Самодержавия говорят и практические

нужды общественной и политической жизни страны данного времени, и практическое отношение к ним. Нам нужно считаться с общественными стремлениями к свободе, равенству и участию в жизни страны, – стремлениями отчасти местного, отечественного, отчасти подражательного, наносного происхождения»[10].

В целом, правоохранительная деятельность в отечественной консервативно-правовой мысли выступает в качестве неотъемлемой составляющей русской государственности, без которой невозможно поступательное развитие и становление общества и государства в контексте вызовов и угроз на соответствующем этапе эволюции нашего государства. Особым видением рассматриваемой проблемы обладает выдающийся представитель консервативного течения профессор В. Д. Катков. В трудах ученого скрыты беспрецедентные идеи организации и осуществления правоохранительной деятельности сквозь призму взглядов о русском самодержавии, требующие дальнейшего изучения в контексте доктринального совершенствования осуществления правоохранительной функции на современном этапе.

© Божко Е. А., 2018
© Буняева К. В., 2018

[1] *Миняйленко Н. Н., Шныров А. Е.* Правоохранительные органы царской России в начале XX в. // Ленинградский юридический журнал. 2017. № 2. С. 54.
[2] *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008. С. 4.
[3] *Седунов А. В.* Государственная безопасность России в XIX веке: концептуальные основы и правовое оформление // Вестник Новгородского государственного университета. 2005. № 33. С. 40–45; *Комзолова А. А.* Политика самодержавия в Северо-Западном крае в эпоху Великих реформ. М., 2005.
[4] *Тихомиров Л. А.* Монархическая государственность. М., 1998.
[5] *Казанский П. Е.* Власть Всероссийского императора. М., 2007.
[6] *Захаров Н. А.* Система русской государственной власти. М., 2002.
[7] *Ганин В. В.* Преподаватели и студенты юридического факультета Новороссийского университета (XIX – начало XX в.) // Юридическое образование и наука. 2007. № 4. С. 22.
[8] *Катков В. Д.* Христианство и государственность. М., 2013. С. 9.
[9] Там же. С. 27.
[10] Там же. С. 35.

Н. Ю. Егоров*

О МОДЕЛИ ЭФФЕКТИВНО ФУНКЦИОНИРУЮЩИХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ПОЛИЦЕЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ (ПО РАБОТАМ И. Т. ТАРАСОВА)

В период строительства правового государства в современной России особую актуальность приобретают вопросы, касающиеся создания эффективной модели функционирования исполнительной власти государства[1]. Важным условием формирования правового государства является не только закрепление принципа разделения властей, но и его реализация. В силу того, что попытки узурпации всей государственной власти со стороны исполнительной ветви власти имеют примеры из реальных практик существования зарубежных государств[2], определение эффективной модели исполнительной власти не теряет своей актуальности.

Серьезное внимание проблемам разделения властей и функционирования исполнительной власти уделяли ученые-полицеисты[3]. Российская полицеистика середины XIX – начала XX в. представлена трудами видных ученых-юристов: И. Е. Андреевского, В. Н. Лешкова, М. М. Шпилевского, В. В. Ивановского, П. Н. Шеймина, Э. Н. Берендтса, В. Ф. Дерюжинского, Н. Н. Белявского, Я. С. Степанова, И. И. Янжула, В. Ф. Левитского, А. С. Окольского, О. О. Эйхельмана, А. И. Елистратова, В. М. Гессена[4].

В числе выдающихся полицеистов – Иван Трофимович Тарасов (1849–1929)[5]. И. Т. Тарасов – выпускник Императорского училища правоведения и юридического факультета Петербургского университета. В 1875 г. защитил магистерскую диссертацию на тему: «Личное задержание как полицейская мера безопасности»[6], а в 1880 г. – докторскую диссертацию на тему «Учение об акционерных компаниях»[7]. Получил степень доктора полицейского права. В 1889 г. И. Т. Тарасов переехал в Москву, стал исполнять обязанности ординарного профессора кафедры полицейского права Императорского Московского университета и продолжал свои исследования проблем полицейского права. В 1891–1896 гг. он подготовил четыре тома учебника по полицейскому праву[8], в котором системно изложил весь курс науки поли-

* *Егоров Никита Юрьевич* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

цейского права. С 1912 г. ученый исполнял обязанности декана юридического факультета Императорского Московского университета[9], продолжая заниматься исследованием вопросов о правах и свободах граждан.

И. Т. Тарасов обращал особое внимание на вопрос организации исполнительной власти в государстве. Полицейская деятельность государства, по мнению И. Т. Тарасова, заключалась в исполнении уже известных мер, а изучение исполнительной власти полиции являлось основной задачей науки полицейского права[10].

Проблемам организации и функционирования органов исполнительной власти государства посвящены такие работы И. Т. Тарасова, как: «Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении» (Киев, 1874), «Опыт разработки программы и конспекта общей части науки полицейского права» (Ярославль, 1879), «Краткий очерк науки административного права. Конспект лекций» (Т. I. Ярославль, 1888), «Учебник науки полицейского права» (Вып. I. М., 1891), «Очерк науки полицейского права» (М., 1897), «Лекции по полицейскому (административному) праву» (Т. II. М., 1910).

Каковы главные задачи исполнительной власти? В чем состоят особенности организации и деятельности органов исполнительной власти? На эти вопросы И. Т. Тарасов давал развернутые ответы. Органы исполнительной власти Тарасов рассматривал как институт подчинения граждан государственным органам, как институт применения различных мер, в том числе мер административного принуждения. Исполнительную власть И. Т. Тарасов характеризовал как систему государственных органов, наделенных распорядительными и принудительными полномочиями. Безусловно, язык середины XIX – начала XX в. отличался от современного: термин «органы исполнительной власти» не использовался; применение имели термин «органы администрации» и тождественное ему понятие – «администрация»[11].

И. Т. Тарасов изучал исполнительную власть с различных сторон. Ученый обращал внимание на то, что для «претворения в жизнь» законов, которые существуют в государстве, органы и должностные лица исполнительной власти должны быть наделены соответствующими полномочиями, в том числе и мерами административного принуждения[12]. Исполнительная власть с точки зрения компетенции органов, входящих в ее состав, делилась на распорядительную и принудительную власть[13]. Распорядительная власть заключалась в наделе-

нии высших органов исполнительной власти правом издания распоряжений, а должностных лиц и управлений, действующих во исполнение данных распоряжений, – правом издания предписаний и приказаний[14]. Принуждением, по мнению И. Т. Тарасова, является та деятельность администрации, посредством которой устраняется и подавляется сопротивление, встречаемое администрацией при исполнении ею законных задач[15].

Большое внимание И. Т. Тарасов уделял вопросам осуществления исполнительной власти государством и о необходимости признания и соблюдения принципа законности. Распоряжения высших органов исполнительной власти не должны противоречить закону, считал Тарасов. Распоряжение должно находиться на одном уровне с законом, а не находится в вертикальной подчиненности. Если же исполнительная власть выходит за рамки закона, то, по мнению И. Т. Тарасова, граждане должны быть наделены правом сопротивления. Одним из способов сопротивления граждан незаконным действиям администрации должен был быть институт административной юстиции[16].

Исследуя институт исполнительной власти, И. Т. Тарасов обращался и к отечественному, и к зарубежному опыту организации и построения государства, оценивал целесообразность применения зарубежного опыта в России.

Опираясь на учение об управлении Л. Штейна, И. Т. Тарасов классифицировал органы исполнительной власти государства, выделил особенности организации администрации, обратил внимание на централизацию и децентрализацию органов исполнительной ветви власти.

Российская полицеистика в целом и теоретическое наследие И. Т. Тарасова в частности – важная страница истории отечественной политико-правовой мысли. Теоретическое наследие российских полицеистов до настоящего времени сохраняет способность обогащать юридическую науку и способствовать поиску оптимальных решений современных проблем[17].

© Егоров Н. Ю., 2018

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2(58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля

2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3(59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы импер-

ской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Философия* права: Курс лекций: В 2 т. Т. 1 / Отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2017. С. 197.

[3] *Нижник Н. С.* Полицейско-правовая теория: основные этапы становления в России // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2016. С. 228–234.

[4] *Нижник Н. С.* Полицейско-правовая теория об институционализации государственного управления и месте полиции в механизме государства // Современные проблемы общей теории права: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию независимости Республики Казахстан и 60-летию Алматинской академии МВД Республики Казахстан. Алмата, 2016. С. 14.

[5] *Егоров Н. Ю.* Российская полицеистика в лицах: Иван Трофимович Тарасов // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 801–812.

[6] *Тарасов И. Т.* Личное задержание как полицейская мера безопасности. Ч. 1. Киев, 1875.

[7] *Бельский К. П.* Тарасов Иван Трофимович // Правовая наука и юридическая идеология России: Энциклопедический словарь биографий / Отв. ред. В. М. Сырых. Т. 1. М., 2009. С. 701.

[8] *Тарасов И. Т.* Учебник науки полицейского права. Вып. 1–4. М., 1891–1896.

[9] *Волков В. А., Куликова М. В., Логинов В. С.* Российская профессура. XVIII – начало XX века. Гуманитарные науки. Биографический словарь. Ч. I: А–И. СПб., 2013. С. 133.

[10] *Тарасов И. Т.* Личное задержание как полицейская мера безопасности. Ч. 2. Ярославль, 1886. С. III.

[11] *Тарасов И. Т.* Лекции по полицейскому (административному праву). Т. II: Общая часть. М., 1910. С. 3.

[12] *Бельский К. П.* Тарасов Иван Трофимович. С. 701.

[13] *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 64.

[14] Там же. С. 65.

[15] *Тарасов И. Т.* Лекции по полицейскому (административному праву). Т. II: Общая часть. М., 1910. С. 67.

[16] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. М., 2017. С. 142.

[17] *Нижник Н. С.* Полицейское государство как средство достижения всеобщего счастья (по страницам работ полицеистов) // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности: Материалы Международной научно-практической конференции, 22–23 сентября 2016 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2017. С. 30.

Д. С. Геворкян[*]

ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРИЗРЕНИЕ – СФЕРА ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ПО РАБОТАМ В. Ф. ДЕРЮЖИНСКОГО)

Общественное призрение – одна из сфер полицейской деятельности государства. Общественное призрение – совокупность благотворительных учреждений и мероприятий, имеющих целью подачу помощи лицам, которые по болезни, старости и иным причинам лишены возможности добывать себе пропитание личным трудом. В XVII–XVIII вв. были распространены представления о том, что главной задачей государства является всеобщее благо[1], поэтому общественное призрение – важнейшая задача государства.

Различали системы государственного, общинного и частного призрения бедных, а по форме оказываемой помощи – системы обязательных работ трудовой, натуральной и денежной помощи. В России особенно широко была распространена форма призрения посредством помещения нуждающихся лиц в работные дома. Но во второй половине XIX в. эта система была признана не достигающей цели и вытеснена так называемой трудовой помощью – предоставление нуждающимся заработка[2].

Серьезное участие в работе по общественному призрению принимал В. Ф. Дерюжинский (1861–1920), автор многочисленных научных работ по государственному и полицейскому праву, видный публицист и общественный деятель, действительный статский советник[3]. В. Ф. Дерюжинский уделял серьезное внимание призрению бедных, помогая выработать адекватный взгляд государственных деятелей на серьезную общественную проблему, а в 1897–1917 гг. являлся редактором журнала «Трудовая помощь», который издавал Комитет попечительства.

В. Ф. Дерюжинский рассматривал призрение бедных как одну из составляющих общего социального вопроса[4]. Под призрением бедных он понимал систему мер, имеющих своей задачей организовать возможно лучшую помощь бедным при наличности данных общественных и экономических отношений. Но и в этой более простой форме вопрос о мерах помощи бедным до сих пор вызывает довольно

[*] *Геворкян Дана Суреновна* – судья Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

серьезные разногласия.

Пределы и формы благотворительности подвергались с течением времени различным модификациям, более или менее существенным, в зависимости от изменявшихся воззрений на задачи правительства и от успехов в изучении и понимании общественных явлений. Особенностью представлений о благотворительности конца XIX – начала XX вв. являлось преобладание более ограниченного и более определенного взгляда на задачи общественного призрения. Если раньше в мерах призрения нередко видели средство искоренить само явление бедности; в XIX в. в них перестали видеть панацею против нищеты, борьба с которой возможна лишь посредством сложной системы мероприятий экономической политики, направленных на общий подъем материального благосостояния народа[5].

Государственное призрение как форма обеспечения престарелых и нетрудоспособных появилась в XVI в. во многих странах Западной Европы, опираясь не только на оказание помощи беднякам, но и на систему карательных мер. Применение наказания объяснялось тем, что бедность наступает по вине впавшего в бедность[6]. Поэтому стоит не столько помогать, сколько карать впавшего в бедность за его вину. Первоначально это были карательные санкции, соответствовавшие представлениям общества о паразитическом и «греховном» характере лиц, нуждающихся в помощи. Получатель помощи не становился субъектом права, не был носителем прав, так как цель предоставляемой помощи состояла не столько в защите нуждающегося населения, сколько в защите благополучной части общества от угрозы распространения болезней, преступности, беспризорности[7].

По мере укрепления государства в развитии общественного призрения стали более четко определяться два взаимодополняющих друг друга направления: 1) продолжение традиций правителей государств, показывающих пример личного благодеяния и покровительства убогих, престарелых, сирот и других страждущих; 2) усиление организующего начала, совершенствование форм и масштабов государственного общественного призрения при сохранении и поощрении благотворительной деятельности церкви[8].

Но если право бедняка на помощь не вызывало особых разногласий, то, способы оказания этой помощи понимались по-разному. Главный предмет споров и пререканий в этом отношении составляет роль государства в области призрения бедных, – вопрос о том, должно ли государство вмешиваться в это дело и регулировать его, или же оно

должно быть всецело предоставлено заботам частной инициативы, частной благотворительности?

Конец XIX – первая четверть XX в. является периодом невмешательства государства в регулирование отношений по обеспечению средствами существования стариков, инвалидов, сирот, безработных, то есть беднейших слоев населения. Буржуазное государство предлагало в этот период реципированные из рабовладельческого и феодального права гратисарные формы: частную благотворительность, государственное или общественное призрение, сбор милостыни[9].

Частная благотворительность рекомендовалась как выполнение нравственной христианской обязанности, с одной стороны, и как средство для улучшения отношений между богатыми и бедными – с другой. Даже наиболее прогрессивные представители буржуазии, признавая всесилие полицейского государства[10], придя к власти, не считали возможным устанавливать какие-либо иные формы обеспечения стариков и нетрудоспособных, кроме как общественного призрения.

В. Ф. Дерюжинский полагал, что существование известной организованной системы общественного призрения ничуть не исключает ни возможности, ни желательности широкого развития частной благотворительности. Опыт показывает, что как бы ни была хорошо организована помощь бедным со стороны государственных и общественных учреждений, они не в силах удовлетворить вполне той потребности, какая существует в этой помощи.

К проблемам призрения В. Ф. Дерюжинский обратился и в своем труде «Полицейское право» (1903)[11]. Подчеркивая, что полицейское право становится признаком прошлой жизни, что на смену полицейскому праву уже пришло учение об управлении – административное право[12], В. Ф. Дерюжинский обращал внимание, что, несмотря на перемены в государственно-правовой системе России, призрение остается сферой заботы государства.

Предметом административного права В. Ф. Дерюжинский называл внутреннее управление, которое выступает частью государственного управления и охватывает широкую группу управленческих отношений в сфере социальной действительности[13]. Управление – это «совокупность различных проявлений деятельности государства, направленная к осуществлению задач, присущих ему, как правомерному и культурному союзу»[14]. В связи с наличием у государства различных задач государственное управление охватывало различные

сферы социальной действительности, в число которых входило и общественное призрение. Основным субъектом, реализующим государственную политику в области социального обеспечения, В. Ф. Дерюжинский считал Министерство внутренних дел.

© Геворкян Д. С., 2018

---

[1] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю., Геворкян Д. С.* Философия эвдемонизма как концептуальная основа теории и практики полицейского государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (63). С. 236–242; *Нижник Н. С.* Полицейское государство – государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 183–194.

[2] *Нижник Н. С.* Создание детских воспитательных учреждений как способ защиты интересов ребенка в дореволюционной России // Историко-правовой вестник. Вып. 3: Сборник научных статей / Отв. ред. А. С. Туманова. Тамбов, 2008. С. 79–84.

[3] *Геворкян Д. С.* Российская полицеистика в лицах: Владимир Федорович Дерюжинский // Genesis: исторические исследования. 2015. № 6. С. 813–827.

[4] *Геворкян Д. С.* Благотворительность в контексте осмысления функций государства (по работам В. Ф. Дерюжинского) // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 122–132.

[5] *Дерюжинский В. Ф.* Заметки об общественном призрении. М., 1897.

[6] *Дергилева С. Ю., Геворкян Д. С.* Вопросы борьбы с регламентацией проституции и торгом женщинами в конце XIX – начале XX века в научной и общественной деятельности А. И. Елистратова и В. Ф. Дерюжинского // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 4(60). С. 32–33.

[7] *Путило Н. В.* Основы правового регулирования социальных прав: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1999. С. 13.

[8] *Нещеретний П. И.* Исторические корни и традиции развития благотворительности в России. М., 1993.

[9] *Нужда* и порядок: история социальной работы в России. XX в.: Сборник научных статей / Под ред. П. В. Романова. Саратов, 2005.

[10] *Нижник Н. С.* Омнипотенция полицейского государства в оценке российской полицеистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 67–86.

[11] *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. Пособие для студентов. СПб., 1903.

[12] *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. Пособие для студентов. 2-е изд., доп. СПб., 1908. С. 2.

[13] Там же. С. 1–2.

[14] *Дерюжинский В. Ф.* Полицейское право. 4-е изд. Пг., 1917. С. 1.

С. А. Никифорова*

Э. Н. БЕРЕНДТС О ГОСУДАРСТВЕ И ПРАВЕ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Без учета творческого наследия выдающихся русских юристов формирование новых подходов к фундаментальным проблемам правовой теории в современных условиях осуществить невозможно. К числу тех мыслителей, чьи работы являются научным резервом, принадлежит Эдуард Николаевич Берендтс (1860–1930).

Эдуард Николаевич Берендтс (9 декабря 1860 г., Санкт-Петербург – 4 августа 1930 г., Таллинн). являет собой пример энциклопедически образованного ученого, блестящего юриста, педагога, государственного деятеля, внесшего существенный вклад в развитие полицейского, административного, финансового права, в становление правовой системы Финляндии и определение основных принципов функционирования государственного аппарата Финляндии в составе Российской империи. Труды Э. Н. Берендтса[1] являются тем научным потенциалом, который может способствовать определению ориентиров государственно-правового развития России и развития современной юридической науки в направлении утверждения приоритета прав личности, а также признания их ведущей роли в модернизации правовой системы государства.

Э. Н. Берендтс – один из многих известных ученых, составлявших интеллектуальное богатство России и покинувших ее после Октября 1917 г. Э. Н. Берендтс мечтал о построении правового государства, рассуждал о конкретных путях его создания в России, искал оптимальную модель государственной организации, способной трансформироваться в правовое государство. Сущность правового государства Берендтс видел в обязательности приоритета права над властью, в ограничении действия власти стоящим над ней законом, в максимальном обеспечении всех прав и свобод человека и гражданина, во взаимной ответственности государства и гражданина, в высоком авторитете закона и строгом его соблюдении всеми субъектами социального взаимодействия.

Реконструкция представлений Э. Н. Берендтса *о социальной сущности, признаках государства и специфике его функционирования* позволяет определить, что, по Э. Н. Берендтсу, сущность государства как «объединения разрозненных индивидов» заключается в предоставлении государством каждому возможности разностороннего развития. Наибольший потенциал обеспечения прав и свобод человека и гражданина имеет правовое государство, сущность которого находит выражение во взаимной ответственности государства и гражданина, в высоком авторитете закона и строгом его соблюдении всеми субъектами социального взаимодействия, основанным на первенстве права над властью, на ограничении действия власти стоящим над ней законом. Главная цель государ-

* *Никифорова Славяна Алексеевна* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

ства - правовая защищенность граждан (вне зависимости от их сословной принадлежности) и забота государства об их благосостоянии. Обязательным условием нормального функционирования любого государства Э. Н. Берендтс считал гармоничное сочетание государственных, общественных и индивидуальных интересов, полагая, что только государство может разрешить противоречия между ними.

Проблемы соотношения интересов государства, общества и личности, соотношения прав и обязанностей гражданина и государства Э. Н. Берендтс считал основными в организации функционирования государства. Характеризуя *государственные, общественные и индивидуальные интересы*, Э. Н. Берендтс подчеркивал, что приоритета чьих-либо интересов в государстве быть не должно. Разрешению возникающих между ними противоречий должна предшествовать оценка интересов[2]. Стабильная общественная жизнь возможна только при условии примирения субъектов, выдвигающих противоречащие друг другу требования, «государством или подчиненными государству союзами по его полномочию и под его надзором». Государства, не способные найти адекватное социально-экономическим, политическим и духовным реалиям сочетание индивидуальных интересов и интересов ассоциаций людей, обречены на крах.

Принимая во внимание представления о всесилии государства[3], Э. Н. Берендтс рассматривал гармоничное сочетание государственных, общественных и индивидуальных интересов как необходимое условие формирования правового государства. Для выявления способов обеспечения гармонии Э. Н. Берендтс считал обязательным учет дилемм:

– требования личности более энергичной заботы об ее интересах со стороны государства vs требования личностью большего простора для свободной жизни и невмешательства в ее жизнь со стороны государства;

– требования индивидуальной свободы и права на господство частного интереса vs требование постоянства в развитии государства и охраны прав и интересов общества;

– признание условием прогресса человечества деятельности государства vs признание условием прогресса человечества возможности самоопределения личности;

– признание прогрессом развития всего человеческого рода vs признание прогрессом развития каждого отдельного индивида;

– признание свободы воли – способности самоопределения и саморазвития на произвольно выбранной почве и при свободно созданных условиях vs непризнание ее;

– признание интеллектуального и нравственного прогресса человечества vs непризнание его;

– оценка участия государства, общества и индивида в прогрессе политически объединенного человечества в контексте этико-социального подхода vs оценка этого участия в контексте индивидуалистического подхода.

При поиске оптимального соотношения участия государства, общества и индивида в решении социально значимых задач Э. Н. Берендтс исходил из *важности моральных, нравственных и этических норм в общественно-историческом бытии человека*. Социально-этический подход позволял охарактеризовать двойственную природу человека, который одновременно является и социальным, и индивидуальным существом[4]. Игнорирование этой двойственности, полагал Э. Н. Берендтс, выступает детерминантой деформации и частной, и общественной жизни; только поиск меры и гармонии между общими и частными интересами может способствовать стремлению построить идеальное общество, которое соответствовало бы человеческим представлениям о справедливом и достойном существовании.

В контексте социально-этического подхода Э. Н. Берендтс определяет важнейший фактор трансформаций, когда «государство … перестает быть только внешним, принудительным союзом и становится союзом духовно-нравственным, живущим одной жизнью, дышащим одним дыханием со всеми членами своими»[5], *народность* – связанность людей общностью происхождения, языка, нравов, общим историческим прошлым и сознанием этой общности.

На основе анализа становления и развития управления на местах в России Э. Н. Берендтс сформулировал авторскую *концепцию местного управления*, основными положениями которой явились:

– административно-территориальные единицы – часть живого государственного организма; местное самоуправление – одна из форм организации государственного управления на местах, часть общей государственной системы; местные органы, как и иные государственные учреждения, обязаны реализовывать политику центральной государственной власти;

– главная цель органов местного управления – содействие «правительству для благоустройства каждой части государства», способствование развитию экономической, политической, социальной и духовной жизни общества;

– для способствования благоустройству в государстве органы местного управления «под доверием правительства» могли:

а) обеспечивать участие граждан всех сословий в решении местных вопросов;

б) управлять финансовыми средствами местного бюджета;

в) создавать условия для обеспечения необходимого уровня жиз-

ни всех слоев населения;

г) развивать духовные и иные важные для общества услуги;

– единство государственного управления, целостность государственной власти не могут уступать потребностям местного интереса.

Модель организации местного самоуправления, реализованную в Российской империи во второй половине XIX в., Э. Н. Берендтс считал «роковой ошибкой».

Анализ научных работ Э. Н. Берендтса позволил сделать вывод, что центральными идеями ученого, нашедшими разнообразное выражение в его трудах, были идеи о *закономерностях эволюционного превращения полицейского государства в правовое* и о *возможности построения правового государства в Российской империи*.

Специфику управления в правовом государстве, считал Э. Н. Берендтс, должен был определить переход от системы властеотношений между правящими и управляемыми, не урегулированных правом, к системе *право*отношений – отношений, урегулированных нормами права. Основополагающими началами формирования и функционирования правового государства Э. Н. Берендтс называл: верховенство правового закона, разделение властей, взаимную ответственность государства, общества, личности.

Э. Н. Берендтс полагал, что в начале XX в. полицейское государство в Российской империи достигло апогея своего развития и только переход к правовому государству мог предотвратить революционные перевороты. Построение правового государства требовало иной, отличающейся от существовавшей в полицейском государстве, системы государственного управления, в связи с чем важными шагами в преобразовании российского государства Э. Н. Берендтс считал введение участия выборных представителей в решении государственно важных вопросов, принятие конституции, создание конституционного суда и введение административной юстиции.

Э. Н. Берендтс первым из отечественных ученых поставил вопрос о необходимости создания в России *конституционной юстиции* (1906). Создание конституционного суда, полагал Берендтс, должно явиться важным шагом в становлении России как правового государства и в обеспечении защиты прав и свобод личности.

Конституционную юстицию Э. Н. Берендтс понимал как деятельность судебных органов, заключающуюся в рассмотрении дел, предметом которых служат конституционно-правовые вопросы, связанные с обеспечением соблюдения конституции государственными

органами. Задачи конституционной юстиции Э. Н. Берендтс видел не только в проверке конституционности нормативных правовых актов, но и в обеспечении верховенства конституции, защите конституционных прав и свобод граждан, соблюдении принципа разделения властей.

Для осуществления функций конституционного контроля Э. Н. Берендтс предлагал конституционному суду использовать:

– конкретный конституционный контроль (по обращению физических или юридических лиц при возникновении конкретного казуса, противоречащего статьям конституции);

– абстрактный конституционный контроль (в отношении законов и нормативных правовых актов, вступивших в законную силу);

– предварительный конституционный контроль (в отношении оспариваемых законодательных актов до их принятия).

Идеи Э. Н. Берендтса о *создании конституционного суда* и системы конституционного контроля в государственно-правовой системе России, высказанные в начале XX в., значительно опередили свое время. В Российской империи даже после ограничения монархии вопрос о конституционной юстиции реально даже не ставился. В советской России предложения о создании конституционного суда оказались и вовсе невостребованными.

Лишь в конце XX в. в России были созданы органы конституционного правосудия, была определена их компетенция, включающая проверку конституционности законов и иных нормативных правовых актов; толкование законов; разрешение споров о компетенции между органами государственной власти. В настоящее время Конституционный Суд Российской Федерации – это судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. При этом до настоящего времени не снижается актуальность идей Э. Н. Берендтса:

– о предоставлении права конституционному суду давать оценку действий (бездействий), совершаемых органами законодательной и исполнительной власти;

– о предоставлении конституционного суду права рассматривать дела не только по запросам и жалобам, но и по собственной инициативе, что способствовало бы эффективному контролю соблюдения конституции и обеспечивало бы устойчивость конституционной системы России;

– о порядке избрания кандидатов в судьи конституционного суда, способствующем закреплению независимости суда от законодательной и исполнительной власти.

Важным элементом механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в правовом государстве Э. Н. Берендтс считал *административную юстицию*, способную урегулировать конфликтные отношения между гражданами и административными органами в связи с неправомерным поведением и бесконтрольным исполнением властных полномочий, выражающемся в принятии государственными органами необоснованных и противоправных решений, в административном произволе.

В конце XIX в. Э. Н. Берендтс определил требования к организации административной юстиции как к органу, обеспечивающему контроль за действиями администрации и чиновников а также гарантирующему законность государственного управления, и сформулировал основные принципы деятельности органов административной юстиции в правовом государстве:

1) выполнение функций административной юстиции отдельным независимым судебным органом;

2) осуществление административным судом судебной власти независимо от законодательных и исполнительных органов при недопустимости издания нормативных правовых актов, отменяющих и умаляющих независимость судов и судей;

3) невозможность лишения гражданина права на рассмотрение дела в органах административной юстиции;

4) гласность деятельности административных судов.

Э. Н. Берендтс полагал, что административная юстиция должна была «поставить администрацию в строгие рамки закона», позволить гражданам «развить правовое чувство» и сформировать правосознание высокого уровня.

Состояние отечественного полицейского права в конце XIX в. Э. Н. Берендтс оценил как кризис, свидетельствующий о превращении полицейского права в разновидность внутри*политической* деятельности государства, о невозможности осуществлять *правовое* обеспечение защиты прав и свобод личности. Полагая, что XX век требует нового научного осмысления правовой реальности, Э. Н. Берендтс сделал вывод о том, что постепенное *перерождение полицейского права в административно-правовую науку* имеет свои объективные, закономерно сформировавшиеся основы. Подготовив

учебник по полицейскому праву нового поколения, он первым среди отечественных ученых в своей работе «Опыт системы административного права» (1898) отказался от употребления термина «полицейское право», заменив его термином «административное право».

Анализ трудов Э. Н. Берендтса, написанных в разные годы, позволяет сделать вывод о наличии в них аргументации того, что *полиция как государственный орган* должна присутствовать в аппарате любого – и полицейского, и правового, и социалистического – государства; что полиция должна иметь правовой статус представительного органа исполнительной власти, который является частью внутреннего управления и осуществляет охрану правопорядка и борьбу с преступностью.

Полиция должна обладать правом применения мер государственного принуждения. Будучи убежденным в необходимости законодательного закрепления прав и обязанностей полицейских, границ вмешательства полиции в частную жизнь, Э. Н. Берендтс утверждал, что в правовом государстве полицейские должны иметь комплекс прав для своевременного предотвращения правонарушений и обеспечения безопасности общества и государства, в том числе *право действовать по собственному усмотрению*. Дискреционные полномочия, полагал Э. Н. Берендтс, дадут возможность незамедлительно пресекать общественно опасные действия, еще не нашедшие отражения в действующем законодательстве, выявлять наличие пробелов в законодательстве и предпринимать шаги к их устранению. Чтобы эффективно использовать дискреционные полномочия, полицейский должен обладать развитым правосознанием и правовой культурой, в формировании которых важную роль призваны играть специальные учебные заведения.

© Никифорова С. А., 2018

[1] *Берендтс Э. Н. 1)* Финансовое право Великого Княжества Финляндского в XIX столетии. Исторический очерк. СПб., 1900; 2) Краткий обзор финансов и финансового управления Великого Княжества Финляндского. СПб., 1900; 3) Об источниках финляндского права. Первая лекция по финляндскому праву, читанная ординарным профессором Императорского С.-Петербургского университета Э. Н. Берендтсом // Журнал Министерства юстиции. 1901. Декабрь. № 10. С. 121–140; 3) Императорский Александровский университет в Финляндии. Очерк его организации и значения в общественной жизни Финляндии. СПб., 1902; 4) Лекции по административному праву Великого Княжества Финляндского, читанные в Императорском С.-Петербургском Университете в 1901-1902 учебном году. Т. I. СПб., 1903; 5) Лекции по административному пра-

ву Великого Княжества Финляндского, читанные в Императорском С.-Петербургском Университете в 1901-1902 учебном году. Т. II. СПб., 1903; 6) Кое-что о современных вопросах. СПб., 1907; *Berendts E.* Ueber Grenzmarkenpolitik und finnländische Frage insbesondere, Rede, gehailen am 14. I. 1907. St.-Petersburg 1907; *Берендтс Э. Н.* 1) Краткий очерк бюджетного права Финляндии. СПб., 1909; 2) К Финляндскому вопросу: Статьи по поводу речи члена Государственной Думы П. Н. Милюкова: 13 мая 1908 года при рассмотрении запросов по Финляндскому управлению. СПб., 1910; 3) По поводу воззваний иностранных ученых относительно прав Финляндии. СПб., 1910; 4) К вопросу о правовом положении Финляндии. СПб., 1910; 5)О методе юридических наук. (Задачи, система и метод науки административного права) // Русский вестник. 1897. № 4. С. 284–307; 7) Связь судебной реформы с другими реформами императора Александра II и влияние её на государственный и общественный быт России. Пг., 1915.

[2] *Нижник Н. С.* Вербальное отражение амбивалентности структур и предназначения полиции и полицейской деятельности в полицейском государстве // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: материалы V Всероссийской научно-практической конференции (13 ноября 2015 г.). Краснодар, 2016. С. 54–55.

[3] *Нижник Н. С.* Омнипотенция полицейского государства в оценке российской полицеистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 67–86.

[4] *Нижник Н. С.* Российская полицеистика о двойственной природе права // Типы правопонимания и вызовы меняющегося мира: Сборник научных статей по результатам международной научно-практической конференции. СПб., 2016. С. 238–243

[5] *Берендтс Э. Н.* О государстве: беседы с юнкерами Николаевского кавалерийского училища в 1906–1907 учебном году. С. 24.

О. Ю. Ельчанинова*

РОЛЬ НАУЧНОГО НАСЛЕДИЯ М. Н. ГЕРНЕТА В РАЗВИТИИ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ПРИЧИНАХ ПРЕСТУПНОСТИ

Труды Михаила Николаевича Гернета несут в себе криминологический, социологический заряды исследования преступности и личности преступника, причин и факторов, способствующих совершению преступлений, содержат размышления об эффективности применяемых к преступникам мер исправления.

К числу одной из первых его работ следует отнести «Общественные причины преступности. Социалистическое направление в науке уголовного права». В ней он на основе огромного эмпирического материала по России и по другим европейским странам обосновывал социологический подход к преступности как сложному социальному феномену, порождению общества. Он писал, что единственной причиной преступности является «весь социально-экономический строй». Он прослеживал корреляционные зависимости между уровнем преступности, ее отдельных видов и полом, возрастом, социальным статусом, алкоголизацией и наркотизацией населения, уровнем самоубийств[1]. Пожалуй, одним из первых он стал рассматривать закономерности пространственно-временного распределения преступлений.

М. Н. Гернет в генезисе преступности уделял особое внимание социальному неравенству как источнику различных форм девиантности. Поэтому, совсем не случайно, что новым явлением в исследовании преступности вообще и детской в частности стали его труды, в которых с присущей ученому тщательностью и детализацией рассмотрены вопросы, связанные с детерминантами преступности, личностью преступника, эффективностью мер противодействия.

Так первым опытом в этом направлении следует назвать издание сборника статей «Дети-преступники», в основу которого была положена программа «Детская преступность и меры борьбы с ней», разработанная М. Н. Гернетом для участников первого в России криминологического семинара.

---

* *Ельчанинова Ольга Юрьевна* – начальник кафедры теории и истории государства и права Самарского юридического института ФСИН России, кандидат исторических наук, доцент.

Сборник состоял из трех частей: юридической, которая содержала тезисы об ответственности «юных преступников» по российским законам; социологической, содержала тезисы о «факторах», влияющих на состояние детской преступности; политической, где речь шла в основном о деятельности «детских судов» за границей и в России.

В данном труде были обобщены около 100 тыс. дел, рассмотренных в 1908–1909 гг. в судах Москвы. Приведенные статистические данные наглядно указывали на значительное влияние бедности на уровень и виды детской преступности. Ученый ставит вопрос перед всем обществом: «Не остается ли общество в долгу перед теми, кого оно начинает увещевать лишь у подножия эшафота, кого оно начинает кормить лишь в тюрьме, воспитывать лишь в исправительных колониях, кому она начинает говорить слова долга лишь за высокими стенами тюрьмы, под охраной тюремной стражи…?»[2].

Резюмируя выводы по работе, автор отмечает следующее. Для любого общества рост преступности несовершеннолетних – это всегда негативная тенденция. Самый опасный преступник – это тот, кто встал на путь правонарушения с малолетнего возраста. Рост детской преступности страшен не только сам по себе как показатель глубокого морального падения целых слоёв детского населения, он имеет и другую сторону. Из ребёнка, вступившего на путь порока, не может вырасти честный человек. Падая всё ниже, он, становясь взрослым, как правило, превращается в преступника-рецидивиста. Следовательно, рост детской преступности напрямую влияет на увеличение армии взрослых преступников.

В работе «Моральная статистика» на вопрос, откуда появляются малолетние преступники, ученый отвечал так: «На этот вопрос были даны ответы двумя школами в криминологии. Одна из них, уголовно-антропологическая, подчеркнула значение тяжелой наследственности, другая, социологическая, выяснила значение общественной среды и особенно экономических причин. Но и та, и другая воспользовались статистическим методом, и в настоящее время, после долгих лет борьбы, в спорных вопросах о детской преступности одна школа не исключает, а лишь дополняет другую»[3].

При подготовке труда «Преступный мир Москвы» автор сумел собрать эмпирический материал, который позволил ему выявить типологические черты личности преступников, определить основные причины преступности в 1920-е годы. Большое практическое значение имели разделы, посвященные характеристике наиболее распро-

страненных составов преступлений (убийство, разбой, грабеж, кража, мошенничество и др.). В работе были затронуты проблемы криминальных психопатов, существования прочных основ воровского сообщества, выделены основные элементы социальной структуры воровского социума, представлены характерные черты межличностных взаимоотношений в рамках мест исполнения наказаний, дается характеристика идеологии, норм и правил поведения внутри воровского сообщества.

М. Н. Гернетом уже в 1920-е годы был поставлен вопрос о влиянии кинематографа на детскую преступность, потому что, как выяснилось, часто детские преступления были попыткой воспроизвести преступления, увиденные на экране. А ведь в то время кино еще было черно-белым и немым. Данный вывод сегодня звучит более чем актуально. Рассматривая детерминированность детской преступности негативным влиянием кинематографа, современные исследователи добавляют к этим факторам ТВ и сеть Интернет, которые при бесконтрольном их использовании подростками способствуют затормаживанию их психического развития, речевым и эмоциональным патологиям. Дети, которых в раннем детстве «воспитывал» телевизор или Интернет, умеют воспринимать только зрительную информацию. Увлеченность несовершеннолетних разного рода «стрелялками», смачные картины крови, разрывание плоти убитых провоцирует их попробовать такую ситуацию не в виртуальной, а в реальной жизни. Сегодня очень серьезной проблемой является склонность отдельных детей к суицидальному поведению. А ведь именно игры, в которых герой может прыгать из высокого дома, перелетать пропасти и т. п., провоцируют их делать что-то подобное, рискуя своим здоровьем и жизнью. Поэтому выводы, сделанные ученым в 1920-е годы, вряд ли можно преувеличить, более того, сегодня они находят дополнительные подтверждения.

В монографии «Детоубийство. Социологическое и сравнительно-юридическое исследование» М. Н. Гернет, продолжая традиции социологической школы, поставил задачу исследовать «причины преступления» и личность преступника, чтобы «дать руководство законодателю к более правильному построению уголовного закона»[4]. В предисловии к ней он писал, что детская преступность и проституция – это явления, неразрывно связанные с социальным укладом нашего общества, что борьба с этими недугами должна вестись посредством воздействия на порождающие их причины. Поэтому, по его мнению,

самая лучшая мера для уменьшения преступлений – это введение демократической республики, хотя бы насильственным, кровопролитным путем»[5].

Изучая особенности профессиональной преступности, он пишет работы, посвященные этому новому для того времени научному направлению. Среди них следует назвать «Преступность и профессия»[6], «Преступления по профессиям», «Современная преступность: Социальный состав, профессии, возраст, грамотность»[7].

М. Н. Гернет также как и его предшественники (М. В. Духовской, И. Я. Фойницкий, А. Ф. Кистяковский и др.) выступал против жестокости уголовного наказания, был ярым противником применения смертной казни. М. Н. Гернет был солидарен с Г. Тардом в том, что преступность – «это тень, отбрасываемая обществом». Он называл смертную казнь «институтом легального убийства», критично отзывался об уголовно-исполнительной политике того времени и настаивал на том, чтобы смертная казнь была устранена из лестницы наказаний.

Таким образом, изучение научного наследия М. Н. Гернета показывает, что он принадлежал к числу тех ученых, для которых наказание может быть лишь крайним средством, к которому следует обращаться с большой осторожностью в случаях, когда никакое другое средство не может помочь. Он отстаивал гуманистические позиции и поддерживал такие прогрессивные институты, как детские суды, реформатории, условно-досрочное освобождение. Михаил Николаевич Гернет выступал против неравенства в наказаниях, против привилегий для имущих классов, наивно, но, искренне веря в будущее общества, в котором не будет классового расслоения, не будет бедности, преступников и преступлений.

© Ельчанинова О. Ю., 2018

---

[1] *Гернет М. Н.* Общественные причины преступности. Социалистическое направление в науке уголовного права. М., 1906.

[2] *Дети-преступники:* Сборник статей с предисловием и под редакцией М. Н. Гернета. М., 1912. С. 4.

[3] *Гернет М. Н.* Моральная статистика. Уголовная статистика и статистика самоубийства: Пособие для статистиков и криминалистов. Вып. 1. М., 1922. С. 132.

[4] *Гернет М. Н.* Детоубийство. Социологическое и сравнительно-юридическое исследование: С приложением 12 диаграмм. М., 1911.

[5] Там же. С. 7–8.

[6] *Гернет М. Н.* Преступность и профессия // Журнал уголовного права и процесса, издаваемый при Русской Группе Международного Союза

Криминалистов. 1912. № 4. С. 1–16.

[7] *Гернет М. Н.* Современная преступность: Социальный состав, профессии, возраст, грамотность. Вып. 2. М., 1930.

Н. К. Тарасов*

ЗАКРЕПЛЕНИЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ КОНЦА XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О СУЩНОСТИ ФЕНОМЕНА «ПРИНУЖДЕНИЕ»

Вопросы ограничения прав и свобод человека и гражданина в демократическом правовом государстве обусловливают поиск справедливых, взвешенных решений в части применения принуждения[1].

Принуждение как многоаспектное социально-правовое явление вызывает большой исследовательский интерес в различных научных школах, что порождает плюрализм точек зрения в его определении и оценке. Выделяется ряд подходов, раскрывающих его содержание: философский, психологический (волевой), социальный (управленческий), юридический (правовой)[2].

Однако в условиях становления правового государства в целях решения задач правоприменительной практики особую значимость приобретают вопросы точного понимания и толкования тех или иных понятий, терминов, дефиниций, содержащихся в источниках права. В этой связи рассмотрение понятия «принуждения» в контексте изучаемого исторического периода представляет интерес.

Основным нормативным правовым источником права в Российской империи к началу XX в. оставался Свод законов Российской империи (далее – Свод законов), объявленный действующим источником права с 1 января 1835 г.[3]

Базовыми нормативными правовыми актами гражданского законодательства являлись т. X Свода Законов гражданских, а также Свод кассационных положений по вопросам русского гражданского материального права[4]. Семейное законодательство также было связано с изданием Свода законов Российской империи 1 января 1835 г. и нашло свое отражение в разделе «О правах и обязанностях семейственных» (кн. 1 т. X Свода законов)[5]. Гражданское процессуальное право регламентировалось Судебными уставами (введенными 20 ноября 1864 г.), в том числе Уставом гражданского судопроизводства[6]. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных (1845), а также отдельные главы Уголовного уложения, введенные в 1903 г., со-

* *Тарасов Никита Константинович* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

ставляли основу уголовного законодательства[7]. Уголовно-процессуальное законодательство формировалось на основе законодательных актов, изданных в XVIII в. – «Краткое изображение процессов или судебных тяжб» 1715 г., которые, в свою очередь, в 1830 г вошли в т. XV Свода законов Российской империи[8], кроме того в основе уголовно-процессуального законодательства лежали Учреждение судебных следователей от 8 июня 1860 г. и Судебные уставы от 20 ноября 1864 г.[9]

Так, в гражданском законодательстве «принуждение» раскрывается в ст. 702 ч. 1 т. X Свода законов: «принуждение бывает, когда кто либо, быв захвачен во власть другого, принуждается к отчуждению имущества или ко вступлению в обязательства насильственно, страхом настоящего или будущего зла, могущего постигнуть его лицо или имущество»[10]. Принуждение в данном контексте выступает как случай, ситуация, условие, при наступлении которых сделка (приобретение права на имущество) является незаконной и как следствие – недействительной. Указанное положение вытекает из ст. 700 и ст. 701 Свода законов, которые закрепляют принцип совершения законных сделок: непринужденность произвола и согласия субъектов. В основе такой непринужденности лежит свобода произвола и согласия (ст. 701), которая, согласно ст. 701, может быть нарушена либо принуждением, либо подлогом[11]. Авторы «Настольного энциклопедического словаря» (Москва, 1901) со ссылками на решения Сената 1878 г. (№ 154), 1876 г. (№ 585) подмечают, что «принуждение должно быть при этом не простым "нравственным давлением", а должно состоять или в нанесении настоящего зла, или в устрашении будущим злом – угрозах, но таких, что есть вероятность их исполнения, то есть принуждение должно быть уголовно-наказуемым»[12].

В свою очередь, уголовное законодательство не дает четкого определения понятию «принуждение», однако закрепляет и описывает случаи уголовно-наказуемого принуждения. Так, ст. 1686 «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» описывает принуждение следующим образом: «кто силою или угрозами заставит кого-либо написать, выдать или подписать какое-либо на себя обязательство, или, напротив, истребить акт, служащий доказательством его права на собственность какого-либо рода, или же согласиться на какую-либо невыгодную сделку по имуществу, или на отречение от какого-либо права или иска, или же на иное также невыгодное условие»[13]. Далее в ст. 1687 говорится о квалифицированном принужде-

нии: «если означенное в предшедшей (1686) статье принуждение было сопровождаемо побоями или иными истязаниями или жестокостями, или лишением свободы, или же при подвергались опасности жизнь или здоровье принуждаемого лица»[14]. Также уголовный закон описывает принуждение и в иных случаях.

Так, о законности брака при соблюдении условия непринужденности согласия «сочетающихся лиц»[15] говорится в семейном законодательстве (ст. 12)[16], однако определение понятию «принуждение», «принуждение в брак» отсутствует. Вместе с тем, в уголовном законе (ст. 1550) дается характеристика «принуждения в брак»: «кто через насилие или угрозы такого рода и в таких обстоятельствах, что угрожаемый или угрожаемая могли и должны были считать себя в опасности, принудит кого-либо к вступлению в брак, тот по жалобе, принесенной на сие лицом, против воли с ним в супружество вступившим, или же родителями онаго или опекунами подвергается лишению…»[17]. Кроме того, уголовно-наказуемым, согласно ст. 1573 Уложения о наказании, считается принуждение священника к совершению брака «вопреки правилам и запрещениям церкви или правительства»[18], при этом указывается на дифференцированный подход к наказанию в зависимости от употребляемого «средства принуждения, с явным насилием или без оного»[19].

Общее понятие «принуждения» устанавливается ст. 507 Уголовного уложения 1903 г.: «виновный … посредством насилия над личностью, или наказуемой угрозы, или злоупотребления родительскою, опекунскою или иною властью, принудил выполнить или допустить что-либо, нарушающее право или обязанность принуждаемого, или отказаться от осуществления права или от исполнения обязанности»[20]. Однако данная статья не была введена в действие.

Таким образом, действующее законодательство Российской империи конца XIX – начала XX в. не устанавливает общего определения понятия «принуждение», вместе с тем частные случаи принуждения описаны в гражданском и уголовном законодательстве. При соотнесении положений ст. 702 Свода законов гражданских и ст. 1686 Уложения о наказаниях, приходим к выводу о том, что ст. 702 Свода законов гражданских, по своей сути, уголовного характера. Из этого же следует, что принуждение признается как опасное для личности, общества и государства социально-правовое явление.

© Тарасов Н. К., 2018

[1] *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые

исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Каплунов А. И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): Дис. … докт. юрид. наук. М., 2005. С. 18.
[3] *Михайлова Н. В.* История государства и права России (XIX – начало XXI в.): Учебное пособие. М., 2014. С. 34.
[4] Там же. С. 34.
[5] Там же. С. 194.
[6] Там же. С. 248.
[7] Там же. С. 212–213.
[8] Там же. С. 286.
[9] Там же. С. 287.
[10] Свод законов гражданских // Свод законов Российской империи: Т. X. Ч. 1. СПб., 1900. С. 76.
[11] Там же. С. 76.
[12] *Настольный* энциклопедический словарь. 5-е изд. с доп. до 1901 г. Т. 8: Приматы – Сутана. М., 1901. С. 4096.
[13] Свод законов уголовных: Ч. 1: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. СПб., 1885. С. 353.
[14] Там же.
[15] Свод законов гражданских // Свод законов Российской империи: Т. X. Ч. 1. СПб., 1900. С. 2
[16] О правах и обязанностях семейственных: Свод законов гражданских // Свод законов Российской империи: Т. X. Ч. 1. СПб., 1900. С. 2.
[17] Свод законов уголовных: Ч. 1: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. С. 319.
[18] Там же. С. 323
[19] Там же.
[20] *Высочайше* утвержденное 22 мая 1903 г. Уголовное уложение: Полный текст нового Уголовного уложения с именным высочайшим указом и выс. утв. мнением Гос. совета 22 марта 1903 г. об изд. Уложения, а также с прил. сост. к этому Уложению неофиц. указателей: предметного и треxx сравнит. для отыскания соответствующих статей нового Уложения, равно как Уложения о наказаниях изд. 1885 г., Устава о наказаниях изд. 1885 г. и продолж. к ним 1902 г. СПб., 1903. С. 143.

О. Ф. Фаст*

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ГОСУДАРСТВО: ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ ТЕОРИИ

Сегодня исследователи государства часто говорят о его кризисе. Но понимают они этот кризис по-разному. Одни теоретики, преимущественно либеральные, прогнозируют неизбежное растворение национальной государственности в потоке глобализационных изменений. Другие, преимущественно консервативные, напротив, прочат национальной государственности долгое и великое будущее. А причину проблем с функционированием государств и с их взаимоотношениями с гражданами видят в отставании управленческих возможностей либерально-демократической государственности от потребностей гражданских обществ и их надежд на государств[1]. Главная такая надежда, по образному выражению известного отечественного экономиста В. Б. Кондратьева, руководителя Центра промышленных и инвестиционных исследований ИМЭМО РАН, провоцируется глобализационными процессами и состоит в том, что «именно государство способно и обязано усмирить "табун диких лошадей" (последствий функционирования глобальных рынков и транснационального капитала. - *О. Ф.*), пока он не растоптал и без того блеклые ростки общественного мира и согласия»[2].

Пессимистам и оптимистам трудно придти к какому-то компромиссному представлению о будущем национальных государств не только в силу разницы идеологических позиций. Источник взаимоисключающих прогнозов в общем состоянии теоретических представлений отечественной науки о «современном государстве». «Современном», то есть соответствующем требования времени, характеру решаемых государством управленческих задач. Тому, чего от него ожидают люди сегодня и на что они надеются завтра. Непримиримость научных оценок провоцирует именно недостаточная ясность теоретических представлений специалистов о том, в каком из своих возможных состояний национальное государство будет востребовано в новом глобальном мире, а в каком нет.

Если подходить к этому вопросу формально, то ясность здесь полная. Теория государства уже два столетия использует три понятия

* *Фаст Ольга Федоровна* – доцент кафедры гражданского права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

для определения соответствия или не соответствия того или иного реально функционирующего национального государства «требованиям времени». Это понятия «правовое государство», «социальное государство» и «полицейское государство». Национальное государство обретет качество «современного государства», переживет нынешнюю глобализацию и будет развиваться дальше в том случае, если оно будет «правовым» и «социальным», и ни в коем случае не «полицейским». Этот порядок успешного прохождения национальным государством всех испытаний глобализацией закреплен в конституциях многих развитых демократических государств в современном мире, в том числе, в Конституции Российской Федерации[3]. Он подтвержден высказываниями на этот счет руководства нашего государства[4].

О чем тогда спорить в плане будущего национального государства, если в теории и правовой практике все акценты расставлены предельно четко? Проблема в том, что четкость эта мнимая. Будем рассуждать «от противного» и попробуем составить достаточно четкое, для применения его в научных исследованиях и государственных практиках, представление о том, каким не должно быть «современное государство» в эпоху глобализации. Иначе говоря, попробуем выяснить, что есть полицейское государство, хотя бы в первом приближении, на уровне самых очевидных его признаков.

Проблема перспектив «современного государства», в этом случае, уже перестает быть проблемой чистой научной теории и приобретает прикладное значение. Представим себе, что перед нами стоит задача определить, действительно ли Российская Федерация является «современным государством», реализует в своем развитии стратегию и тактику «правового и социального» государства, и для него маловероятна опасность превратиться в «полицейское» государство, как об этом постоянно предупреждают всех отечественные либералы[5]. Какими признаками «полицейского государства» нам руководствоваться при решении этой задачи?

В любом учебнике или справочнике по теории государства и права можно найти четкие и емкие определения «правового государства», «социального государства». В том числе, и «полицейского государства». Нередко определениями «полицейского государства» оперируют государствоведы[6].

Признаки полицейского государства часто варьируются на уровне формулировок, предлагаемых отдельными специалистами. Но, наиболее значимыми, по сути, являются следующие признаки:

1) политические интересы власти доминируют над ее и общества административными и экономическими интересами;

2) общество и человек отстранены от власти;

3) государственные структуры жестко контролируют политическую и общественную жизнь страны;

4) государство осуществляет мелочную регламентацию административного управления и общественной жизни;

5) государственные законы трактуются вольно и судебная власть не самостоятельна в их применении;

6) ограничение гражданских свобод;

7) подавление оппозиции и оппозиционных СМИ.

Посмотрим на этот перечень признаков с точки зрения практического опыта государственного управления даже в наиболее развитых государствах Старого и Нового Света. Борьба государственных и бизнес-элит за власть и деньги, необходимость противодействовать международному терроризму и вести информационные войны с геополитическими конкурентами, потребность в урегулировании этнических и межконфессиональных конфликтов по итогам массовых миграций населения на разных континентах, все это побуждает национальные государства вести себя «по-современному». То есть, действовать в решении упомянутых управленческих задач максимально решительно, с максимально возможным применением силового и административного принуждения своих граждан и эмигрантов, трудящихся и представителей бизнеса.

Все это, если руководствоваться перечнем сущностных признаков полицейского государства, прямые свидетельства того, что вектор развития современного государства сильно отклоняется от правовой и социальной траектории, определенной для него теорией государства и права и государственным законодательством[7].

В реальности, никакого отклонения и нет. Практики государственного управления в разных национальных государствах развиваются в наиболее оптимальном для себя, с точки зрения адаптации к глобальным изменениям, русле. Отклонение возникает вследствие недоработок теории государства. В свете теории полицейского государства эти недоработки особенно заметны.

Зададим себе вопрос: «А будет ли национальное государство "полицейским", если оно будет делать то же самое, что упомянуто в перечне признаков "полицейского государства" строго по закону, если оно будет выстраивать свои достаточно жесткие отношения с индиви-

дом и обществом, сообразуясь с интересами общества и его потребностями в развитии и в защите от внутренних и внешних угроз?».

Тут обнаруживается интересная теоретическая аберрация. Именно «когда все строго по закону и в интересах общества» является в большинстве случаев системообразующим признаком в тех определениях понятия «правовое государство», которые дают отечественные специалисты по теории государства и права. Именно «когда все в интересах общества, ради его развития и безопасности от многочисленных угроз» является той осью в определениях социального государства, вокруг которой группируются все остальные его, менее значимые признаки. В частности, одним из наиболее ярких признаков социальности современного государства исследователи называют его способность превентивно реагировать на общественные потребности и в порядке такой реакции активно вторгаться в публичную и даже частную (ювенальная юстиция, например) сферы гражданской жизни, в деятельность СМИ, в культуру и даже мораль[8].

Отечественное государствоведение нашло специфический выход из этой ситуации. Когда требуется теоретически решить вопрос о различении полицейского и правового состояний национального государства, то режимным признакам полицейского государства (стилю коммуникаций между властью и обществом) противопоставляются институциональные и функциональные признаки правового государства (разделение властей, выборный порядок формирования и публичный порядок функционирования институтов государства, наличие общих для государства и общества правовых норм)[9]. Даже с точки зрения формальных требований к научной процедуре сравнения, такой подход не может быть признан корректным. Это то же самое, что сравнивать умного человека с высоким человеком. Вместе с тем, в этом случае, пусть искусственно, но различение достигается.

Сложнее с тем, как в теории и на практике развести полицейское состояние национального государства с его социальным состоянием. У многих современных либерально-демократических государств, режимные свойства которых наука признает эталонами социальности, сегодня отчетливо проступают полицейские черты[10]. Теория же государства наиболее яркими признаками социальности государства считает отношения государственно-общественного партнерства, взятие государством на себя повышенных обязательств по социальной защите и обеспечению благосостояния граждан[11].

Иначе говоря, признаками социальности государства, как и в

случае с полицейским государством, выступают режимные характеристики власти и властно-общественных коммуникаций. И, заметим, по содержанию эти режимные характеристики (признаки) социального государства мало чем отличаются от режимных (признаков) полицейского государства. Например, фашистская Италия и нацистская Германия, современная КНДР рассматриваются многими государствоведами эталоном полицейского государства. Но именно с управленческими практиками этих государств связаны заметные достижения в области государственно-общественного партнерства, взятие государством на себя повышенных обязательств по социальной защите и обеспечению благосостояния граждан.

Проще говоря, теория государства, оперируя представлениями о режимных свойствах государства при различении его полицейского и социального состояний, предлагает исследователям и политикам очень невнятную исходную теоретическую позицию для такого различения.

Теория нацеливает исследователя на то, чтобы он в определении полицейской либо социальной сущности национального государства, ориентировался бы больше на свою интуицию, а также на свои идеологические предпочтения. Если государство что-то делает для общества, пусть даже с применением правового, административного принуждения и даже физического насилия, то идеологические ориентации и интуиция исследователя могут позволить ему определить сущность такого государства, как социальную. Если же государство делает все то же самое, но идеологические пристрастия исследователя иные и иначе работает его интуиция, то для него такое государство будет однозначно полицейским, а не социальным.

Это обстоятельство, на наш взгляд, сегодня является одним из существенных препятствий для решения теорией государства вопроса о том, каковы шансы у современных национальных государств, включая Россию, адаптироваться к глобализации и стать современными государствами. Специалистам и рядовым гражданам не хочется неожиданно для себя вдруг стать гражданами полицейского государства. Им хочется иметь в руках инструмент, при помощи которого они вовремя смогут зафиксировать неблагоприятные для себя тенденции в развитии государства и его коммуникаций с обществом. Проблема в том, что теория полицейского государства вместе с теоретическими представлениями о социальном и правовом состояниях государства, пока что плохо выполняет эту инструментальную функцию.

[1] *Нарочницкая Е. А.* Национальный фактор в эпоху глобализации. Ч. 2. Государство и глобализация Перспективы. Сетевое издание Центра исследований и аналитики Фонда исторической перспективы. – http://www.perspektivy.info/srez/etnos/konec_globalizacii_ili_k_novomu_kapitalizmu_2017-04-26.htm (дата обращения: 05.02.2018).

[2] *Кондратьев В. Б.* Конец глобализации, или к новому капитализму // Перспективы. Сетевое издание Центра исследований и аналитики Фонда исторической перспективы. – http://www.perspektivy.info/srez/etnos/konec_globalizacii_ili_k_novomu_kapitalizmu_2017-04-26.htm (дата обращения: 05.02.2018).

[3] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

[4] Россия не должна быть и не будет полицейским государством. Интервью В. В. Путина газете «Известия». – https://www.gazeta.ru/2001/02/27/rossianedolz.shtml (дата обращения: 12.12.2017).

[5] *Старостин С. А.* Станет ли Россия полицейским государством? // Актуальные проблемы административной деятельности полиции: материалы Всероссийской научно-практической конференции. Краснодарский университет МВД России. Краснодар, 20 ноября 2015 г. Краснодар, 2015. С. 77–88; *Иноземцев В.* Армия столоначальников. Зачем России столько чиновников? – http://www.aif.ru/politics/russia/armiya_stolonachalnikov_zachem_rossii_stolko_chinovnikov (дата обращения: 20.12.2017); *Буклемишев О.* Россия становится военно-полицейским государством. – http://www.dal.by/news/109/17-07-14-4/ (дата обращения: 26.12.2017); *Гудков Г. В.* В России создается полицейское государство. – http://azerros.ru/intervju/4150-v-rossii-sozdaetsya-policeyskoe-gosudarstvo.html (дата обращения: 20.12.2017); *Построение* полицейского государства в России как ближайшая цель кремлевской власти. – http://ruspolitica.ru/post/postroenie-politseyskogo-gosudarstva-v-rossii-kak-blizhayshaya-tsel-kremlevskoy-vlasti/ (дата обращения: 20.12.2017); *Гольц А.* В печать попал приказ № 656 «О дополнительных мерах по повышению уровня боевой готовности и укреплению служебной дисциплины», разработанный Главным управлением МВД России по Ставропольскому краю. – https://newizv.ru/news/society/29-08-2017/politseyskih-v-rossii-priravnyali-k-krepostnym-krestyanam (дата обращения: 24.12.2017); *Рогов К.* «Он это серьезно?», или Новая доктрина Путина // Новая газета. № 22. – https://www.novayagazeta.ru/articles/2013/02/26/53700-171-on-eto-seriezno-187-ili-novaya-doktrina-putina (дата обращения: 28.12.2017).

[6] *Нижник Н. С.* Полицейское государство – государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 183–194; *Мухаев Р. Т.* Правоведение. 2013. – http://www.be5.biz/pravo/p005/6.html (дата обращения: 10.12.2017); *Лазорин К. Б.* Формирование полицейского государства в странах Европы в XVIII–XIX вв. – https://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-politseyskogo-gosudarstva-v-stranah-evropy-v-xviii-xix-vekah (да-

та обращения: 12.12.2017); *Варка С. Г.* «Полицейское государство»: подпадает ли Россия под это определение. – http://fb.ru/article/60283/politseyskoe-gosudarstvo-podpadaet-li-rossiya-pod-eto-opredelenie (дата обращения: 24.12.2017); *Построение* полицейского государства в России как ближайшая цель кремлевской власти. – http://ruspolitica.ru/post/postroenie-politseyskogo-gosudarstva-v-rossii-kak-blizhayshaya-tsel-kremlevskoy-vlasti/ (дата обращения: 20.12.2017); *Шишова Т., Медведева И.* Полицейское государство нового типа. – http://www.pravoslavie.ru/96211.html (дата обращения: 21.12.2017); *Нижник Н. С.* Омнипотенция полицейского государства в оценке российской полицеистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 67-86.

[7] *Буклемишев О.* Россия становится военно-полицейским государством. – http://www.dal.by/news/109/17-07-14-4/ (дата обращения: 26.12.2017); *Иноземцев В.* Армия столоначальников. Зачем России столько чиновников? – http://www.aif.ru/politics/russia/armiya_stolonachalnikov_zachem_rossii_stolko_chinovnikov (дата обращения: 20.12.2017).

[8] *Шишова Т., Медведева И.* Полицейское государство нового типа.

[9] *Раянов Ф. М.* Правовое государство и современный мир. СПб., 2012. С. 25–26. – http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11281841 (дата обращения: 28.12.2017).

[10] *Шишова Т., Медведева И.* Полицейское государство нового типа.

[11] *Коновалов В. Н.* Государство всеобщего благоденствия. – https://dic.academic.ru/dic.nsf/politology/41/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE (дата обращения: 24.12.2017); *Саймон Дж.* Государство всеобщего благоденствия 1945–1979 гг. – https://history.wikireading.ru/194464 (дата обращения: 24.12.2017).

Раздел III

ИСТОЧНИКИ ИЗУЧЕНИЯ ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ

И. А Калиниченко*

300 ЛЕТ НА СЛУЖБЕ ОТЕЧЕСТВА: ИСТОРИЯ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ В ДОКУМЕНТАХ

Государственный аппарат царской России советская историография рассматривала прежде всего как орудие классовой борьбы, угнетения и порабощения народных масс. Правда, в отношении некоторых звеньев системы управления время от времени делались исключения. Так, например, в годы Великой Отечественной войны была частично «реабилитирована» царская армия. Об этом говорит учреждение орденов имени знаменитых русских полководцев: Суворова, Кутузова, Александра Невского, Нахимова, Ушакова; восстановление гвардейского звания для наиболее отличившихся воинских частей, введение погон по образцу дореволюционной армии. С российской полицией этого, к сожалению, не произошло. Долгое время изучение ее истории в нашей стране находилось на периферии научной мысли. А те немногие работы, которые выходили в свет, чаще всего представляли правоохранителей дореволюционной эпохи в сугубо нега-

* *Калиниченко Игорь Александрович* – начальник Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат педагогических наук.

тивном свете. Советская власть так и не смогла простить царской полиции участия в борьбе с революционным движением.

Последние два с половиной десятилетия отмечены неуклонным ростом интереса исследователей к истории отечественной правоохранительной системы. За период существования Новой России работ, посвященных истории органов внутренних дел дореволюционного периода, вышло в разы больше, чем за предшествующие семьдесят лет. Однако до завершения процесса «реабилитации» российской полиции, объективной ее оценки еще далеко: слишком велика инерция сознания, в том числе и среди ученых. Чтобы достичь этой цели, необходим качественный прорыв в изучении истории органов внутренних дел, который невозможен без введения в научный оборот новых источников. Расширение источниковой базы – обязательное условие повышения степени достоверности получаемых знаний, объективности научных выводов и рекомендаций. В этой связи в новых материалах нуждается сегодня курс «Истории органов внутренних дел». Имеющиеся на сегодняшний день сборники документов, хрестоматии не в состоянии обеспечить потребности данной учебной дисциплины, объем которой увеличился почти в два раза.

В преддверии 300-летия российской полиции коллектив Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя – крупнейшего ведомственного вуза страны – принял решение внести свою лепту в углубление наших знаний о прошлом правоохранительной системы Отечества. С этой целью на базе кафедры истории государства и права была сформирована специальная рабочая группа по подготовке к изданию исторических документов, отражающих почти 1000-летний путь ее становления и развития. Свою задачу коллектив видел в том, чтобы не только привлечь уже известные по вышедшим ранее публикациям источники, но и выявить такие, которые ранее не привлекались для раскрытия генезиса полицейской службы в России. Для этого были изучены и проанализированы фундаментальные издания документов, в числе которых следует особо отметить «Полное собрание русских летописей», «Памятники русского права», «Акты исторические», «Полное собрание законов Российской империи». Наряду с этим, поиск источников осуществлялся в рамках изучения приложений к монографическим исследованиям, тематических публикаций документов, архивных фондов. Проделанная работа позволила выявить около 4,5 тыс. актов, с разных сторон отражающих историю правоохранительной системы нашей страны со времени образования

Древнерусского государства до ликвидации полиции в 1917 г. Из них наиболее важными были признаны около 9 % (375 документов), которые и вошли состав анонсируемого издания ***«История правоохранительной системы России в документах: с древнейших времен до 1917 г. К 300-летию российской полиции».*** Работа состоит из предисловия, общего введения и четырех разделов, каждому из которых предшествует свое введение, характеризующее источники и эпоху их создавшую.

В первый раздел – *«Правоохранительная система на Руси и в России до создания Главной полицмейстерской канцелярии в Санкт-Петербурге (X в. – 25 мая 1718 г.)»* – вошли летописные статьи, грамоты, уставы, указы, приговоры, наказы, челобитные, следственные дела и некоторые другие юридические памятники. В извлечениях представлены важнейшие законы допетровского периода: Русская Правда, Псковская судная грамота, Новгородская судная грамота, Судебники 1497 г. и 1550 г., Соборное уложение 1649 г. Из этих документов отчетливо видно, как постепенно власть в стремлении обеспечить надлежащий уровень охраны общественного порядка находила разнообразные организационные решения, создавая предпосылки для образования постоянного государственного органа, предназначением которого являлась борьба с преступностью. Несомненно, интерес у читателя вызовут такие документы, как «Крестоцеловальная запись губных старост» (50-е годы XVI в.) – первая присяга блюстителей правопорядка; «Дело о трех беглых латышах» (апрель 1600 г.), в котором содержится одно из древнейших описаний внешности правонарушителей для организации их поиска и задержания; «Наказ о градском благочинии» (апрель 1649 г.), определивший учреждение в столице страны, по сути дела, самостоятельной полицейской команды, и др.

Второй раздел – *«Полиция России от создания Главной полицмейстерской канцелярии в Санкт-Петербурге до учреждения Министерства внутренних дел (25 мая 1718 г. – 8 сентября 1802 г.)»* – составили документы по истории регулярной полиции России в XVIII в. Открывается он публикацией исторического указа Петра I – «Пунктов, данных Санкт-Петербургского генерал-полицмейстеру» (25 мая 1718 г.), в котором было положено начало формированию в нашей стране органов правопорядка на постоянной и профессиональной основе. Кроме того, к числу наиболее важных документов этой эпохи относится «Инструкция Московскому обер-полицмейстеру Грекову»

(9 июля 1722 г.), которая определяла функции полиции Москвы с учетом почти 4-летнего опыта работы санкт-петербургской полиции. Значительное внимание уделено документам, регламентирующим организационные и правовые основы деятельности полиции при Екатерине II: учреждению в масштабах империи уездной и городской полиций – нижних земских судов и управ благочиния, жизненность которых была доказана самим ходом исторического развития страны. Представленный в данном разделе материал со всей очевидностью демонстрирует тенденцию превращения полиции в полноценный самостоятельный государственный орган.

В третий раздел – *«Полиция России от учреждения МВД до начала ее реформирования вследствие отмены крепостного права (1802–1861 гг.)»* – включены документы, посвященные истории правоохранительной системы дореформенного периода. К числу наиболее существенных нововведений того времени, получивших документальное отображение в работе, можно отнести учреждение Министерства внутренних дел (8 сентября 1802 г.), Министерства полиции (25 июня 1811 г.), Третьего отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии (3 июля 1826 г.), Отдельного Корпуса жандармов (28 апреля 1817 г.), реформу земской полиции (3 июня 1837 г.). Приведенные в данном разделе документы свидетельствуют о тенденции централизации руководства полицией, организационного оформления уголовно-сыскной полиции, паспортно-визовой службы и др.

Заключительный четвертый раздел – *«Полиция России от ее реформирования после отмены крепостного права до упразднения и создания народной (гражданской) милиции (1861–1917 гг.)»* – включает в себя документы по истории царской полиции пореформенного периода вплоть до ее упразднения правовыми актами Временного правительства. В данном разделе представлен материал по всем аспектам организации как системы полицейских органов в целом, так и отдельных ее видов общей, политической, общеуголовной, транспортной. Публикуемые источники позволяют говорить об укреплении правоохранительной системы России последних десятилетий существования империи путем увеличения штатной численности, повышения материального довольствия, престижа службы, качества отбора и подготовки сотрудников.

Уникальность настоящего издания характеризуется аутентичностью, репрезентативностью, системностью и полнотой представлен-

ных в нем документов. В своей совокупности они позволяют вскрыть причины, содержание и последствия многочисленных реформ полиции, оценить, насколько глубокими были предпринятые преобразования, отвечали ли они потребностям времени, запросам практики, интересам общества. Пытливый читатель увидит, что сдерживало укрепление полиции и как порой непросто складывались отношения с органами власти на местах, как обеспечивалось взаимодействие с другими правоохранительными структурами, каким было отношение народа к полиции.

Коллектив Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя выражает надежду, что настоящий труд станет хорошим и надежным подспорьем для курсантов, слушателей, адъюнктов, преподавателей ведомственных вузов, повысит уровень их знаний, побудит умы обратиться к другим источникам сведений о сложных процессах генезиса правоохранительной системы России.

© Калиниченко И. А., 2018

Н. М. Корнева*

ДОКУМЕНТЫ ПО ИСТОРИИ ПОЛИЦИИ ДВОРЦОВЫХ ГОРОДОВ В ФОНДАХ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИСТОРИЧЕСКОГО АРХИВА

История пригородов Санкт-Петербурга: Царского Села, Гатчины, Петергофа, Павловска, Ораниенбаума всегда привлекала внимание исследователей. Трудно переоценить историко-культурное и архитектурное значение этих шедевров дворцово-паркового искусства – резиденций императора и императорской семьи. Наряду с вопросами истории архитектуры и искусства, историков, работников музеев и их посетителей всегда интересовала история и повседневная жизнь представителей Российского императорского дома. В последнее время этот интерес значительно возрос. Одновременно появляются исследования, посвященные истории городов, окружавших царские резиденции, организации их управления, составу населения, устройству быта и т. д. Определенное внимание уделяется проблемам охраны законности и правопорядка в этих городах, истории правоохранительных органов, в первую очередь – полиции. Вопрос о деятельности органов охраны правопорядка стоял особенно остро, поскольку, эти города, помимо местопребывания высочайших особ, служили ещё и популярными местами летнего отдыха многих петербуржцев, что заставляло принимать усиленные меры по обеспечению безопасности императора и членов императорской фамилии.

Специфика управления дворцовыми городами определяла и особое положение полиции в них. С учреждением полицейских органов, при всех изменениях в их устройстве, они неизбежно оказывались в двойном подчинении органов губернского и дворцового управления, впоследствии – Министерства внутренних дел (с 1802 г.) и Министерства императорского двора (с 1826 г.). Такое положение сохранялось до 14 октября 1847 г., когда городские полиции в Царском Селе, Петергофе, Гатчине, Павловске и Ораниенбауме были переданы в полное заведование Министерства императорского двора[1]. 30 декабря1874 г. Ораниенбаумская полиция была передана в ведении Министерства внутренних дел[2]. 25 апреля 1906 г. полиция в дворцо-

* *Корнева Надежда Михайловна* – доцент кафедры источниковедения истории России Института истории Санкт-Петербурского государственного университета, кандидат исторических наук.

вых городах была подчинена дворцовому коменданту. Ему же подчинялись по делам полицейского порядка и вопросам охранения порядка и безопасности начальники дворцовых управлений и управляющий города Павловска[3]. Полиция городов дворцового ведомства (Царского Села, Петергофа, Гатчины и Павловска) была упразднена Временным правительством 24 апреля 1917 г.[4]

В работах историков, юристов и краеведов, в которых так или иначе рассматриваются различные аспекты истории полицейских органов дворцовых городов[5], наряду с опубликованными источниками используются и архивные материалы. Тем не менее, многие архивные источники изучены еще далеко не полностью. Работая с фондами Министерства императорского двора Российского государственного исторического архива, исследователи обычно обращаются к документам Канцелярии министерства (ф. 472, 1826–1888, 1897–1918 гг.), Кабинета Его Императорского Величества (ф. 468, 1704–1918 гг.), Контроля МИДв (ф. 482, 1827–1918 гг.). Другие фонды, отражающие историю городов Дворцового ведомства, либо не получают должного освещения, либо вообще не используются при изучении названной темы.

Управление в дворцовых городах возлагалось на начальников дворцовых управлений, в Павловске – на управляющего городом. Соответствующие материалы отложились в фондах этих учреждений: Царскосельской городовой ратуши (ф. 488, 1789–1918 гг.); Павловского городового правления (ф. 493, 1797–1917) и Гатчинского дворцового управления (ф. 491, 1783–1918 гг.); Канцелярии главноуправляющего дворцовыми правлениями и городом Царское Село (ф. 486, 1817–1865 гг.), содержащего дела по управлению полицией Царского Села за 1847–1864 гг. (оп. 7), 1817–1864 гг. (оп. 8); Царскосельского дворцового управления (ф. 497, 1710–1918 гг.); Петергофского дворцового управления (ф. 490, 1732–1918 гг.); заведующего Ораниенбаумскими дворцами (Ораниенбаумского дворцового правления) (ф. 492, 1796–1918 гг.).

Особого внимания заслуживает фонд полиции города Царского села (ф. 509, 1808–1917 гг.), документы которого практически не введены в научный оборот. Штат городской полиции Царского Села или Софии Петербургской губернии был утвержден 20 августа 1808 г. для наблюдения за порядком в Царском Селе во время выезда и пребывания там императора и его семьи и охраны царской фамилии 1 сентября 1808 г. По штатам 10 октября 1844 г. общее управление

полиции состояло из 30 человек, а полицейская команда – из 73 человек. 28 декабря 1885 г. штат полиции был увеличен до 117 человек.

До Февраля 1917 г. документы полиции Царского села хранились в канцелярии Дворцовой полиции в Царском селе (Средняя ул. д. 13). Во время Февральской революции материалы сильно пострадали, часть из них была уничтожена. Документы были вывезены в Петроград в здание Капитула российских орденов (угол Сергеевской и Гагаринской улиц), где производилась их разборка и описание. В Архив фонд поступил не позднее 1933 г. В 1947 г. была произведена научно-техническая обработка фонда. Материалы фонда долгое время находились на секретном хранении. В 1995 г. они были переданы общее хранение в отдел обеспечения сохранности документов РГИА.

В фонде представлены приказы по полиции Царского Села с 1820 г. по 1917 гг., журналы Царскосельского городского полицейского управления, циркуляры петербургского губернатора о состоящих под надзором политически неблагонадежных лицах, ежегодные статистические сведения, доставляемые в губернский статистический комитет (о составе, о народонаселении по вероисповеданию и сословиям, о промышленных, торговых и учебных заведениях, о числе пойманных бродяг и дезертиров), рапорты надзирателей участков о раскольниках, рапорты о происшествиях по дворцовым городам, высочайшие указы и предписания петербургского губернатора о розыске различных неблагонадежных лиц, о служебных преступлениях служащих по дворцовому ведомству и чиновников полиции города. В фонде также имеются материалы о выдаче отдельным лицам данных на право владения земельными участками. Большое внимание уделялось состоянию медицинской части, профилактике заразных заболеваний (скарлатины, оспы, тифа и т. д.) и мерах по предотвращению их распространения, о мерах борьбы с венерическими заболеваниями, надзоре за публичными домами и т. д.

Документы фондов полицейских учреждений представляют большие возможности для юристов и историков, как ценнейшие источники по истории российской полиции, органов обеспечения безопасности российских императоров и членов их семей, организации управления городами придворного ведомства.

© Корнева Н. М., 2018

[1] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2). Т. XXII. № 21606.

[2] ПСЗ-2. Т. XLIX. № 54234.
[3] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XXVI. № 27809.
[4] Представление комиссара Временного правительства над бывшим Министерством Двора и уделов об упразднении полиции городов бывшего Дворцового ведомства и о порядке послеслужебного обеспечения служивших в названной полиции // Научно-справочная библиотека Российского государственного исторического архива. Печатная записка № 13. Журнал заседания Временного правительства № 41. 24 апреля 1917 г.
[5] *Меньшикова В. А.* Полиция города Павловска: история создания, состояние в столетний юбилей города // Фонтанка: Культурно-исторический альманах. 2009. № 4. С. 60–71; *Митенёв А. А.* Гатчинские истории: дома, люди, судьбы. Гатчина, 2011. С. 165–170; *Большакова Л. З.* Дворцовый город Царское село во второй половине XIX – начале XX вв.: особенности управления и городское хозяйство: Дис. … канд. ист. наук. СПб., С. 67–77; *Смородина В. А.* О создании и функционировании полицейских органов в Петергофе // Государство и право: Эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., С. 289–301.

О. В. Шумилин*

«ОБЩАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ РОСПИСЬ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ» РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ КАК ИСТОЧНИК О РАСХОДАХ МВД НА ВНУТРЕННЕЕ УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВОМ

Как известно, императором Александром II в 1860-е годы были инициированы экономические преобразования, в числе которых был проведен ряд финансовых реформ. Одной из них стало снятие грифа секретности с данных о государственном бюджете Российской империи. В мае 1862 г. были утверждены «Правила о составлении, рассмотрении и исполнении государственной росписи и финансовых смет министерств и главных управлений», в соответствии с которыми в 1866–1917 гг. ежегодно формировалась и публиковалась «Общая государственная роспись доходов и расходов» Российской империи.

Представляется интересным рассмотреть расходы Министерства внутренних дел Российской империи за 1866 г. – первый год, в котором была сформирована «Общая государственная роспись доходов и расходов»[1].

Прежде чем говорить непосредственно о расходах на МВД, кратко охарактеризуем исторический фон 1866 г. Население Российской империи (без Финляндии) в 1866 г. составляла 76,5 млн человек. В рассматриваемый период политическая ситуация была нестабильна: еще ощущались отголоски польского восстания 1863 г., проводились военные операции на Кавказе. Общественная жизнь проходила под знаком целого комплекса реформ: крестьянской, земской, цензурной и судебной. На экономическое состояние большое влияние оказывало строительство Николаевской железной дороги, на достройку которой было направлено вознаграждение России от уступки Соединенным Штатам бывших российских владений в Северной Америке.

Данные обстоятельства не могли не сказаться и на расходах МВД. Несмотря на то, что в 1866 г. расходы на МВД были запланированы в объеме 15,0 млн руб., они существенно меньше иных расходов и составляют всего 3,7 % от общей суммы расходов Российской империи. Куда более значительные суммы государственных расходов

* *Шумилин Олег Валентинович* – доцент кафедры финансово-хозяйственной деятельности Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат экономических наук, доцент.

приходились на иные нужды и ведомства: военное министерство (116,6 млн руб., 28,9 %), обслуживание государственного долга (68,6 млн руб., 17 %), министерство финансов (64,1 млн руб., 15,9 %), временные экстраординарные расходы по постройке железных дорог (19,9 млн руб., 4,9 %), министерство путей сообщения (18,8 млн руб., 4,6 %).

Структура расходов МВД в 1866 г. представлена в Таблице 1.

Таблица 1

Государственные расходы Министерства внутренних дел Российской империи в 1866 г. (руб.)

Расходы общего государственного управления	*1866 г.*	*В процентах к итогу*
Центральная администрация	648 939	4,3
Цензурное Управление	224 209	1,5
Губернская администрация	8 111 353	54,0
Расходы по управлению Башкирами	225 221	1,5
Учебная часть	77 856	0,5
Врачебная и карантинная части	619 429	4,1
Содержание духовенства иностранных исповеданий	720 882	4,8
Препровождение арестантов	1 112 055	7,4
Пособия заведениям, подведомственным Приказам Общественного Призрения, городам и другим учреждениям, и церковно-строительные расходы	2 177 179	14,5
Наем и ремонт зданий	1 090 982	7,3
Итого по МВД	15 008 105	100,0

Далее будут представлены пояснения и расшифровки по некоторым статьям расходов.

В состав расходов *Центральной администрации* были включены расходы на:

– содержание министра внутренних дел (17 640 руб.) и его товарища (10 340 руб.). Обратим внимание на то, что жалование вольнонаемного городового в Санкт-Петербурге в 1862 г. составляло 168 руб.;

– содержание членов Совета министра (4 лица), Медицинского совета, чиновников особых поручений при министре и состоящих при

Министерстве – всего на сумму 77 801 руб.;

– содержание личного состава центральных частей МВД, в том числе следующих департаментов: общих дел (66 лиц), ***полиции исполнительной (110 лиц, 51 958 руб.)*** (выделено мной. – *О. Ш.*)**,** хозяйственного (156 лиц), медицинского (58 лиц), духовных дел иностранных исповеданий (49 лиц), – а также Особой канцелярии министра внутренних дел (4 лица), Центрального статистического комитета (8 лиц), земского отдела (23 лица) Техническо-строительного комитета при Министерстве и в распоряжении министра (4000 руб.) – всего на 340 013 руб.;

– хозяйственные расходы центральных частей Министерства: канцелярские потребности и приобретение сочинений, паек и обмундирование канцелярских служителей, наем курьеров и сторожей, содержание курьерских лошадей, содержание домов, чинов телеграфной станции смотрителя Волковских богаделенных домов, заготовление геодезических и математических инструментов, на наем чертежника, писцов и канцелярские материалы по технико-строительному комитету всего на сумму 94 612 руб.;

– разные расходы центрального управления: экстраординарные и чрезвычайные расходы, командировки, мелочные пособия, награды, воспитание пансионеров и содержание стипендиантов детей медиков и фармацевтов, образование врачей в больнице чернорабочих в Санкт-Петербурге, издание медицинских брошюр и книг, содержание церкви на участке, принадлежащем МВД на Аптекарском острове – в сумме 108 531 руб.

Расходы *Цензурного управления* на содержание членов Совета Министра внутренних дел и чиновников особых поручений по делам книгопечатания, а также другие расходы составили 224 209 руб.

Средства, выделяемые *Губернской администрации*, направлялись на:

– содержание генерал-губернаторов, градоначальников и подобных им лиц и другие расходы – 1 798 170 руб.;

– содержание губернских и областных правлений – 2 045 041 руб.;

– ***содержание уездных полицейских управлений*** (выделено мной. – *О. Ш.*) и в некоторых местностях земских судов – на общую сумму 4 170 475 руб., в том числе содержание личного состава – 3 158 225 руб., хозяйственные расходы и содержание рассыльных и сторожей при земских судах и становых приставах – 1 012 250 руб.;

– содержание управления киргизами в Оренбургском крае – 84 014 руб.;

– расходы по строительной части, состоящей в ведении наместника Кавказского – 13 651 руб.

Финансирование *Врачебной и карантинной части* осуществлялось для следующих целей:

– содержание физиката (врачебно-административных учреждений), медицинской конторы, врачебных управ и подведомственных им мест – 426 356 руб., в том числе содержание личного состава чиновников, врачей, учеников и повивальных бабок (2 745 лиц) – 378 093 руб.;

– содержание карантинов – 116 387 руб., в том числе личного состава (223 лица) – 82 086 руб.;

– содержание карантинной стражи – 76 686 руб., в том числе содержание чинов стражи (2 300 лиц) – 34 106 руб.

Пособия заведениям, подведомственным Приказам Общественного Призрения, городам и другим учреждениям, и церковно-строительные расходы делились следующим образом:

– пособия заведениям, подведомственным Приказам Общественного Призрения, городам и другим учреждениям составляли 1 877 179 руб.;

– на устройство православных храмов в Западных губерниях направлено 300 000 руб.

Расходы на *публичные здания, наем, отопление и освещение казенных помещений в некоторых местностях и содержание некоторых дворцов* включали в себя расходы на новые работы и постройки (79 423 руб.), ремонт публичных зданий (790 351 руб.), содержание почтовых станций от земства устроенных (201 351 руб.); наем домов (14 336 руб.), заготовление дров для присутственных мест в Лифляндской губернии (3 000 руб.), содержание некоторых дворцов (2 521 руб.).

Как очевидно из вышеприведенной росписи, полиция не была единым государственным органом, ее состав и содержание делилось между разными ведомствами. Этот факт, а также недовольство населения страны действиями полиции, привели к ее реформе в 1866–1867 гг. При подготовке проведения реформы столичной полиции обер-полицмейстеру Санкт-Петербургу Ф. Ф. Трепову рекомендовалось учитывать следующее:

«а) ограниченность содержания чинов полиции, которое не толь-

ко не обеспечивало безбедного существования их семейств, но даже и их самих;

б) дороговизну столичной жизни;

в) отсутствие возможности привлечь на службу в полицию людей достойных, потому что люди, имеющие средства к жизни, в должность Пристава и Надзирателя не шли, а люди лишенные собственных способов существования, принимая подобную должность, вынуждены были искать в ней других доходов, кроме жалованья. Проистекавшие отсюда злоупотребления порождали непрестанные жалобы, а невозможность устранить эти злоупотребления возбуждала в обществе неудовольствие, справедливое в своем основании и, следовательно, несообразное с достоинством правительства и значением его полицейских агентов;

г) скудность пенсий по разрядам;

д) затруднительность в наградах и отличиях»[2].

Если попытаться аппроксимировать функции, выполняемые МВД в 1866 г., к их современному пониманию, то можно сказать, что в 1866 г. затраты на центральный аппарат полиции составляли:

52 тыс. руб. при штатной численности 110 человек (0,3 % от расходов МВД), 4,2 млн руб. содержание уездных (ныне региональных и районных) полицейских управлений составляло (27,8 % от расходов МВД).

В заключение отметим, что недофинансирование полиции приводит к недовольству населения, росту преступности, а в конечном итоге, к росту последующих расходов на содержание полиции, в том числе за счет расходов на меры, направленные на устранение источников недовольства работой полиции.

© Шумилин О. В., 2018

[1] *Министерство* финансов Российской империи: «Общая государственная роспись доходов и расходов на 1866 год». – https://historylib.minfin.ru/items/show/13 (дата обращения: 22.01.2018).

[2] *Санкт-Петербургская* столичная полиция и градоначальство. Краткий исторический очерк. СПб., 1903.

О. И. Пленкин*

ДОКУМЕНТЫ МЕСТНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ УЧРЕЖДЕНИЙ О ЧЛЕНАХ КОНСТИТУЦИОННО-ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ ПАРТИИ (НА ПРИМЕРЕ ВЛАДИМИРСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Если об истории центральных организаций Конституционно-демократической партии и деятельности наиболее видных ее членов сегодня хорошо известно, то политическая работа кадетов в провинции остается в значительной степени не исследованной.

Ниже представлен краткий обзор документов некоторых полицейских учреждений Владимирской губернии о местных членах кадетской партии. Он призван показать несомненное значение этой группы источников для углубленного изучения роли представителей либеральной оппозиции в политических событиях начала XX в.

Полицейские рапорты владимирскому губернатору сохранили сведения о различных общественных начинаниях и политических «сходках» местной интеллигенции, предшествовавших организационному оформлению во Владимире партии либерального толка. К ним, прежде всего, следует отнести рапорты 1904 г. о членах Общества взаимного вспомоществования учащим и учившим Владимирской губернии[1] и об участниках банкета по случаю сорокалетия Судебных уставов[2]. К последнему рапорту был приложен список участников, некоторым из них, в том числе будущим кадетам, даны любопытные характеристики.

10 мая 1905 г. во Владимире на частных квартирах П. Н. Милюковым были нелегально прочитаны лекции о развитии революционного движения. Сохранились рапорты владимирского полицеймейстера и переписка владимирского губернатора с Департаментом полиции об этом чтении. Лекции собрали узкий круг местной интеллигенции[3]. Возможно, именно приезд П. Н. Милюкова вскоре повлиял на решение многих слушателей вступить в Партию народной свободы. Достаточно назвать имена Н. П. Муратова, А. П. Грессера и Н. М. Иорданского; всего через несколько месяцев они организуют в губернии комитеты Конституционно-демократической партии и станут одними из лидеров владимирских кадетов. Как писал в своих воспоминаниях Н. М. Иорданский, во Владимир Милюкова пригласил он

* *Пленкин Олег Игоревич* – заместитель директора по экономике и праву Владимирского политехнического колледжа.

при первом же с ним знакомстве, а полиция лекцию «проморгала» и уже позднее «производила какое-то расследование»[4].

Согласно полицейским документам, 13 июня 1905 г. во Владимире, также на частной квартире, уже более 100 человек слушали лекцию М. Н. Покровского[5]. В их числе были и будущие кадеты А. А. Эрн, Н. М. Иорданский, А. Л. Верблюнский, А. И. Беспалов, И. В. Малиновский.

Ряд документов дополняет историю участия владимирских кадетов в кампаниях по выборам в Государственную думу. Эти события неизменно пользовались повышенным вниманием полиции.

В одном из рапортов владимирского полицеймейстера губернатору подробно воссоздана обстановка собрания Конституционно-демократической партии, проходившего 18 марта 1906 г. во Владимире, в квартире, специально снятой для партийных собраний одним из руководителей владимирских кадетов М. Г. Комиссаровым. Собрание, очевидно, проводилось с целью привлечения на сторону партии рабочих и предвыборной агитации среди них[6].

Также интересны рапорты уездных исправников и становых приставов об участии кадетов в предвыборных собраниях во время избирательной кампании в январе 1907 г.[7] Они позволяют установить некоторые фамилии рядовых членов партии по уездам или, во всяком случае, лиц «кадетских взглядов» и «очень близко стоящих к кадетской партии».

В полицейских рапортах отразились и выступления народного избранника К. К. Черносвитова во владимирском Народном доме с программой предстоящей деятельности в Государственной думе. Такие выступления состоялись 19 апреля 1906 г. перед началом работы I Думы[8] и 12 февраля 1907 г.[9] перед началом работы Думы второго созыва.

Обстоятельства публичного собрания, устроенного тем же К. К. Черносвитовым 7 марта 1907 г. в Народном доме для доклада о думской деятельности, изложены в рапорте участкового пристава[10]. Собрание стало скандально известным из-за случившихся во время его проведения беспорядков.

Не оставалась без наблюдения полиции и общественная деятельность владимирских кадетов. Так, в 1911 г. губернатор предписывал начальнику губернского жандармского управления установить наблюдение за Обществом взаимного вспомоществования учащим и учившим Владимирской губернии в связи с тем, что избранное в тот

год правление оказалось преимущественно кадетским по своему составу[11]. Имеется переписка 1912 г. между владимирским губернатором, чинами местной полиции и губернского жандармского управления о Владимирском отделе Всероссийской лиги борьбы с туберкулезом. Отдел обратил на себя внимание по той же причине, что и учительское общество; последовали распоряжения губернатора: жандармерии установить за отделом тщательное наблюдение, а полиции не допускать многолюдных собраний[12].

В литературе признается, что проблема определения численности Конституционно-демократической партии до конца не разрешена[13]. В этой связи документы полицейских учреждений, содержащие списки членов партии, представляют особый интерес.

Губернскую администрацию всегда волновал вопрос о численности и персональном составе оппозиционных партий. Известно, что один список членов Конституционно-демократической партии был найден в ходе обыска у кадета М. Ф. Тихомирова[14] и содержал 65 имен. Он сохранился в копии и по материалам, имевшимся в губернском жандармском управлении, был дополнен еще 12 именами[15]. Сюда можно прибавить составленные местной полицией списки присутствовавших на партийном собрании 8 февраля 1906 г. в квартире М. Г. Комиссарова (65 человек)[16] и не бывших на собрании, но состоящих в партии или сочувствующих ей (68 человек)[17]. Также сохранился «Список лиц, принадлежащих и сочувствующих программе Партии народной свободы» в Иваново-Вознесенске, составленный в ноябре 1906 г. и содержащий 13 имен[18].

Названные списки ценны еще и потому, что точные данные о численности местных комитетов и групп партии не всегда получал даже Центральный комитет[19].

Информация, правда, отрывочного характера, о членстве в кадетской партии, отражена также в документах о политической благонадежности, которые запрашивались владимирским губернатором относительно отдельных лиц, как правило, в связи с их общественной деятельностью. Эти документы готовились губернским жандармским управлением. В них встречаются как известные в губернии кадеты[20], так и новые имена[21].

Некоторые полицейские рапорты позволяют понять, кого власть считала лидерами партии и как в разные годы менялся взгляд на этот вопрос. Например, в феврале 1906 г. таковыми были названы М. Г. Комиссаров, Н. П. Муратов, А. П. Грессер, Н. М. Иорданский,

А. В. Смирнов и Н. Г. Розанов[22], а в начале 1908 г. – К. К. Черносвитов, А. А. Эрн, Г. Г. Козлов, М. А. Левитский и В. А. Гвоздев[23].

Любопытную информацию раскрывают документы, зафиксировавшие результаты наблюдений за наиболее известными владимирскими кадетами – членами Государственной думы во время их приездов во Владимир. Особенно интересны рапорт владимирского полицмейстера губернатору о пребывании в городе с 27 по 29 августа 1911 г. члена III Государственной думы К. К. Черносвитова[24] и агентурные сведения, полученные губернским жандармским управлением, о политических контактах с владимирцами члена IV Государственной думы А. А. Эрна в конце декабря 1916 – феврале 1917 г.[25]

Отдельные документы отражают общее состояние Конституционно-демократической партии, политическую активность ее членов. Если в годы Первой русской революции кадеты доминировали на политическом пространстве губернии, то уже в начале 1908 г. полиция считала, что во Владимире партия «остановилась в своем распространении и отчасти теряет своих членов»[26], а в начале 1912 г., – что она распалась[27].

Документы местных полицейских учреждений в известной степени отражают взгляд представителей власти на деятельность либеральной политической оппозиции начала XX в. Думается, что широкое введение в научный оборот этих документов позволит существенно расширить источниковую базу по истории Конституционно-демократической партии, в том числе глубже изучить политическую деятельность отдельных ее членов в провинции.

© Пленкин О. И., 2018

[1] Государственный архив Владимирской области (далее – ГАВО). Ф. 14. Оп. 11. Д. 1735. Л. 47–48.
[2] ГАВО. Ф. 14. Оп. 11. Д. 1740.
[3] ГАВО. Ф. 14. Оп. 5. Д. 1514; Ф. 981. Оп. 2. Д. 77. Л. 64–70.
[4] Российский государственный архив литературы и искусства. Ф. 1337. Оп. 1. Ед. хр. 84 б. Л. 61, 62 об.
[5] ГАВО. Ф. 981. Оп. 2. Д. 77. Л. 88–91 об.
[6] ГАВО. Ф. 14. Оп. 5. Д. 1867. Л. 44–45; Ф. 108. Оп. 1. Д. 623. Л. 32–32 об.
[7] ГАВО. Ф. 205. Оп. 2. Д. 462. Л. 6, 27–28, 33–33 об., 36.
[8] ГАВО. Ф. 14. Оп. 5. Д. 1867. Л. 62 об.–63; Ф. 981. Оп. 2. Д. 85. Л. 50–50 об.
[9] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 102. Оп. 116. Д. 110. Ч. 30. Л. 2–3.

[10] ГАВО. Ф. 107. Оп. 4. Д. 1161. Л. 56–57 об.
[11] ГАВО. Ф. 14. Оп. 5. Д. 2666. Л. 20–20 об.
[12] ГАВО. Ф. 14. Оп. 11. Д. 2551.
[13] *Шелохаев В. В.* Конституционно-демократическая партия в России и эмиграции. М., 2015. С. 114.
[14] ГАВО. Ф. 14. Оп. 14. Д. 101. Л. 48.
[15] ГАВО. Ф. 14. Оп. 14. Д. 101. Л. 49–50.
[16] ГАВО. Ф. 14. Оп. 14. Д. 101. Л. 40–41; Ф. 981. Оп. 2. Д. 85. Л. 175–176 об.
[17] ГАВО. Ф. 14. Оп. 14. Д. 101. Л. 41–42; Ф. 981. Оп. 2. Д. 85. Л. 177–178.
[18] ГАВО. Ф. 14. Оп. 14. Д. 101. Л. 25.
[19] Так, например, заполняя в 1906 г. опросные листы для ЦК, Владимир, Иваново-Вознесенск, Судогда затруднились с определением числа явных членов; Покров и Ильинское указали примерную численность: «5–10 [членов]» и «около 30 членов» соответственно. – ГАРФ. Ф. 523. Оп. 1. Д. 177. Л. 32 об.; Д. 188. Л. 11; Д. 189. Л. 3; Ф. 579. Оп. 1. Д. 982. Л. 6 об.
[20] ГАВО. Ф. 14. Оп. 4. Д. 2866. Л. 6–7; Ф. 704. Оп. 1. Д. 524 в. Л. 29 об., 31.
[21] ГАВО. Ф. 14. Оп. 4. Д. 3429. Л. 43; Ф. 704. Оп. 1. Д. 712. Т. 1. Л. 12, 13; Д. 712 а. Т. 2. Л. 35, 42–43.
[22] ГАВО. Ф. 981. Оп. 3. Д. 17. Л. 14.
[23] ГАВО. Ф. 14. Оп. 14. Д. 125. Л. 3 об.
[24] ГАВО. Ф. 14. Оп. 5. Д. 2920.
[25] ГАРФ. Ф. 102. ДП ОО. Оп. 247. Д. 27. Ч. 13. Лит. Б; ГАВО. Ф. 704. Оп. 1. Д. 1098. Л. 5–5 об., 8–8 об.
[26] ГАВО. Ф. 14. Оп. 14. Д. 125. Л. 3–3 об.
[27] ГАВО. Ф. 14. Оп. 5. Д. 2999. Л. 10.

В. С. Павлов*

ЖУРНАЛЫ ЗАСЕДАНИЙ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА – ВАЖНЫЙ ИСТОЧНИК ПО ИСТОРИИ РОССИЙСКОЙ МИЛИЦИИ

Тема милиции Временного правительства, пришедшей на смену царской полиции, является еще недостаточно изученной. В советский период нашей истории основное внимание уделялось рабочей милиции и красной гвардии, созданной Петроградским советом рабочих и солдатских депутатов. В постсоветский период внимание исследователей было привлечено к другим темам 1917 г., так как, на наш взгляд, историю милиции Временного правительства отличают, прежде всего, недостаточная разработанность источниковой базы и вопросы, связанные с правоприменением соответствующих решений. Поэтому мы решили дать очень краткую характеристику основных правовых источников по проблеме и обратились к наиболее значимым из них, которые были приняты Временным правительством и зафиксированы в журналах его заседаний.

Большинство нормативных правовых актов, связанных с созданием и эволюцией органов милиции Временного правительства были включены в Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате (отдел первый: 1917, № 1 (3 января) – № 286 (28 ноября) и отдел второй: 1917, № 1 (2 января) – № 109 (25 ноября)). Кроме этого, заметное количество нормативных правовых актов было выявлено в официальном издании – Вестнике Временного Правительства (1917, № 1(46) (5(18) марта) – № 185(231) (24 октября(6 ноября) и в периодических столичных изданиях за 1917 г., в числе которых: «Журнал Петроградской городской думы», «Ведомости общественного градоначальства» (Петроград), «Вестник городского самоуправления» (издание Петроградского городского самоуправления), «Ведомости комиссариата московского градоначальства», «Петроградские ведомости», «Русские ведомости», «Вестник московской городской милиции» и др.

Большое количество правовых актов (в значительной степени

* *Павлов Валерий Семенович* – доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург), кандидат исторических наук, доцент.

местного характера) по истории милиции 1917 г. находятся в российских архивах. Например, в Центральном государственном архиве Санкт-Петербурга имеется фонд Р-131 «Петроградская городская милиция», где находятся постановления, распоряжения, приказы и другие правовые акты. Например, постановления о закрытии игорных домов, ресторанов, торговых заведений, газет («Пролетарий», «Рабочий и солдат», «Живое слово»); имеются распоряжения об аресте В. И. Ленина, Г. Е. Зиновьева и др.[1]

Источники по истории милиции Временного правительства хранятся и в других архивах: Государственном архиве Российской Федерации, Российском государственном историческом архиве, Центральном государственном архиве историко-политических документов и др. Отдельные правовые источники можно найти в фондах Музея политической истории России, Музея истории Санкт-Петербурга, Музея истории милиции Санкт-Петербурга и Ленинградской области и др. Немало исторических источников обнаружено и в различных печатных изданиях, начиная с 1917 г[2]. Особое место занимают правовые акты по истории рабочей милиции, отложившиеся в ходе работы Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, однако их анализ требует отдельного изучения[3].

В данной работе мы остановимся на анализе такого важного источника, как журналы заседаний Временного правительства. Всего в ходе работы правительства с 3 марта по 25 октября было составлено 182 журнала, не считая секретных приложений к ним. Изучая этот материал, можно сделать вывод о том, что самые важные правовые акты были приняты в период работы первого состава Временного правительства, то есть в марте–апреле 1917 г., основой для которых стал пятый пункт Декларации Временного правительства, опубликованный 3 марта 1917 г.: «5) Замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления»[4].

Первым шагом на этом пути Временного правительства стала ликвидация царской полиции, в том числе политической, что подтверждают правовые акты в журнале № 3 от 4 марта, направленные упразднить «б) охранные отделения и в) отдельный корпус жандармов, включая и железнодорожную полицию»[5]; и в журнале № 14 от 10 марта – «Департамент полиции упразднить...»[6].

Важнейшее решение Временного правительства было запротоколировано в журнале № 14 от 10 марта: «Учредить в составе Мини-

стерства внутренних дел Временное управление по делам общественной полиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан»[7]. Позже, постановлением Временного правительства от 15 июня 1917 г. Временное управление по делам общественной полиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан было переименовано в «Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан»[8].

Важные правовые акты Временного правительства, принятые по организационно-кадровым и материально-финансовым вопросам, содержатся в журналах № 17, 39 и 54:

– «передать дом бывшего председателя Совета Министров по Моховой улице № 34 со всею имеющейся в ней обстановкой во временное пользование Министерства внутренних дел для помещения в нем Временного управления по делам милиции и обеспечения личной и имущественной безопасности граждан»[9];

– «утвердить прилагаемый штат Временного управления по делам общественной полиции Министерства внутренних дел»; «расходы, в общей сумме четырехсот двадцати трех тысяч рублей, отнести в 1917 году на счет кредитов, ассигнованных по смете Министерства внутренних дел на тот же год на содержание Департамента полиции[10]»;

– «Оставить дом бывшего корпуса жандармов в ведении Министерства внутренних дел, для помещения в нем Управления общественной милиции[11];

– «назначить "присяжного поверенного округа Петроградской судебной палаты Сергея Григорьевича Сватикова … помощником начальника Временного управления по делам общественной полиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан»[12].

Важнейший нормативный правовой акт был принят 17 апреля 1917 г. – «Временное положение о милиции» (см. журнал № 55), который действовал до создания советской милиции[13].

В период работы второго состава Временного правительства (май–июнь 1917 г.) были приняты решения, вошедшие в журналы заседаний № 68, 81, 110 и др. Так, в журнале № 68 имеется правовой акт от 1 мая 1917 г. о назначении присяжного поверенного князя Г. Д. Сидамонова-Эристова «начальником Временного управления по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан»[14]. В журнале № 110 от 17 июня 1917 г. имеется постановление о значительном расширении штата Главного управления

по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан[15].

Правовые акты третьего состава Временного правительства (июль–август 1917 г.) в основном принимались по организационным и кадровым вопросам (см. журналы заседаний № 128, 131 и др.). Например, сотрудники столичного управления уголовного розыска отныне были «обязаны руководствоваться в своей деятельности общей инструкцией органам милиции»[16]; присяжный поверенный Сергей Балавинский был назначен помощником начальника Главного управления по делам общественной милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан[17].

В период работы последнего, четвертого состава Временного правительства (август–сентябрь 1917 г.) наблюдался рост полномочий народной милиции и усиление ее карательной функции. Милиция стала использоваться и в политических целях. Например, в Положении «О Петроградском столичном управлении уголовного розыска» была норма о передаче за пределами столицы дознания местной милиции (№ 179 от 29 сентября 1917 г.)[18].

Из всего вышеизложенного следует, что, несмотря на обилие различного рода правовых актов, посвященных милиции, первостепенное значение имели нормативные правовые акты Временного правительства, которые юридически оформили ликвидацию царской полиции и положили начало формированию и становлению народной милиции в 1917 г.

© Павлов В. С., 2018

---

[1] *Центральный* государственный архив Санкт-Петербурга. Путеводитель. Т. 1. М., 2002. С. 33.

[2] *Сборник* циркуляров МВД за период март–июнь 1917 года. Пг., 1917; *Роцкан П.* Очерк истории Питерской милиции // Красный милиционер. 1920. № 13; 1921. № 16–17; *За* 8 лет. Материалы по истории Советской рабоче-крестьянской милиции и уголовного розыска за 1917 г. – 12 ноября 1925 г. Л., 1925; *Кельзон З.* Милиция Февральской революции. Воспоминания // Былое. 1925. № 1. С. 161–179; *Токарев Ю. С.* Петроградские рабочие в борьбе за установление и охрану революционного порядка (август–декабрь 1917 г.) // Рабочие Ленинграда в борьбе за победу социализма: Сборник статей. М.; Л., 1963. С. 6–61; *Старцев В. И.* Очерки по истории Петроградской Красной гвардии и рабочей милиции М.; Л., 1965; История советской милиции: В 2 т. М., 1977; *Корчагин О., Савченко И.* На заре Советской власти. Первые месяцы Петроградской милиции // Советская милиция. 1966. № 11. С. 10–13; Нормативные акты о строительстве и деятельности советской милиции в 1917–

1920 гг. М., 1968; Октябрьское вооруженное восстание в Петрограде: Сборник документов. М., 1957; и др.

[3] *Петроградский* Совет рабочих и солдатских депутатов в 1917 году. Протоколы, стенограммы и отчеты, резолюции, постановления общих собраний, собраний секций, заседаний Исполнительного комитета и фракций 27 февраля – 25 октября 1917 года: В 5 т. / Под общ. ред. П. В. Волобуева. Л., 1991.

[4] Известия Петроградского совета рабочих и солдатских депутатов. 3 марта 1917. № 4. С. 1.

[5] *Архив* новейшей истории России. Серия «Публикации». Т. VII: Журналы заседаний Временного правительства: Март–октябрь 1917 года: В 4 т. Т. 1: Март–апрель 1917 года / Отв. ред. Б. Ф. Додонов; сост. Е. Д. Гринько и О. В. Лавинская. М., 2001. С. 23–24.

[6] Там же. С. 67.

[7] Там же.

[8] Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1917. Ст. 191. С. 1987.

[9] *Архив* новейшей истории России. Серия «Публикации». Т. VII: Журналы заседаний Временного правительства: Март–октябрь 1917 года: В 4 т. Т. 1: Март–апрель 1917 года / Отв. ред. Б. Ф. Додонов; сост. Е. Д. Гринько и О. В. Лавинская. С. 85–86.

[10] Там же. С. 220–221.

[11] Там же. С. 290.

[12] Там же. С. 293–294.

[13] Там же. С. 303–308.

[14] *Архив* новейшей истории России. Серия «Публикации». Т. VIII: Журналы заседаний Временного правительства: Март–октябрь 1917 года: В 4 т. Т. 2: Май–июнь 1917 года / / Отв. ред. Б. Ф. Додонов; сост. Е. Д. Гринько и О. В. Лавинская. М., 2002. С. 13.

[15] Там же. С. 220–221.

[16] *Архив* новейшей истории России. Серия «Публикации». Т. IX: Журналы заседаний Временного правительства: Март–октябрь 1917 года: В 4 т. Т. 3: Июль–август 1917 года / Отв. ред. Б. Ф. Додонов; сост. Е. Д. Гринько. М., 2004. С. 78–80.

[17] Там же. С. 101.

[18] Там же. С. 235.

А. Ю. Засовенко*

ЖУРНАЛ «КРАСНЫЙ МИЛИЦИОНЕР» О РАБОТНИЦАХ-МИЛИЦИОНЕРКАХ ПЕРВЫХ ЛЕТ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

В годы Гражданской войны в Петрограде выходил еженедельный журнал «Красный милиционер» (орган Отделения управления Петроградского совдепа), на страницах которого освещались важные события, происходившие в советской милиции, обсуждались вопросы обучения и снабжения сотрудников милиции, приводились статистические данные о количестве преступлений и их раскрываемости.

В это время в связи с образованием значительного некомплекта сотрудников, возникшего в результате массового ухода милиционеров на фронт, расширением круга стоявших перед милицией задач и увеличением числа преступлений, на службу в органы правопорядка стали привлекаться женщины. Первые отряды милиции, укомплектованные женщинами, начали создаваться в Петрограде, где женщины несли постовую и патрульную службу, работали в уголовном розыске, боролись с детской преступностью, охраняли промышленные объекты, выполняли другие поручения[1]. Уже в первом номере журнала «Красный милиционер», который вышел 7 ноября 1919 г., в статье «Работницы-милиционерки» рассказывалось о том, как милиционеры восприняли появление в своих рядах женщин и о том, как женщины справляются со своими обязанностями.

«Когда в Петрограде был принят вопрос о приеме на службу в милицию работниц, многие из наших товарищей, не грех утаить, слушали об этом и иронически улыбались… "Какой, мол, из женщины милиционер?".

Когда работницы из первого выпуска милиционерок заняли впервые уличные посты, питерские пролетарии перестали с иронией относиться к ним. А взгляд, устремленный на них, все же был полон снисходительности.

Но прошел месяц, прошел второй. Стойко стояла милиционерка и днем и ночью на своем посту, храбро выполняла свои задачи. И трудно было не увидеть, что работница-милиционерка ничем не уступает милиционеру. Наоборот, во многих областях она даже

* *Засовенко Александра Юрьевна* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

превосходит милиционера»[2].

В этой же статье признаётся тот факт, что женская милиция была не лишена недостатков, однако оказалась вполне жизнеспособной. «*Женская милиция знаменует собою завоевание работницей боевых функций, управление в деле активной революционной борьбы. Опыт показал, что женская милиция жизнеспособна. Конечно, пока у нее есть недочеты. Они вытекают из молодости организации, из относительной слабости и особых условий женского организма. Но эти недочеты устранимы. Нужно заняться вопросами женской милиции и ее усовершенствования. Великий почин организации положен*»[3].

В декабре 1919 г. вышел пятый номер журнала «Красный милиционер», на страницах которого была напечатана статья «Женщины-милиционеры», автор которой отмечал, что «*Великая Пролетарская Октябрьская Революция раскрепостила и привлекла к делу государственного строительства новую, свежую, до сих пор еще неиспользованную силу, – русскую трудящуюся женщину-работницу*»[4]. В этой статье говорилось о том, что женщины впервые появились на «арене политической и общественной жизни, на началах полного и абсолютного равноправия»[5], они начали работать во всех отраслях государственной жизни.

«*Появились женщины и в совершенно новой, до сих пор незатронутой еще ими, области: в Красной Армии и Милиции, где, помимо знаний, женщины самоотверженно пожелали служить Советской Республике силой оружия, личной храбрости и мужеством. Много молодых здоровых девушек и женщин-работниц ушло на фронт в качестве добровольиц и партизанок, а вот уже несколько месяцев, как стоят у нас в Петрограде они на страже внутреннего порядка, спокойствия и безопасности своих сограждан, – в рядах милиции*»[6].

Почти в каждой статье, посвящённой женщинам-милиционерам, говорится о самоотверженности женщин и о их способности выполнять сложные, а подчас и опасные, задачи. «*Во всякую погоду, в дождь, слякоть и стужу, днем и ночью, – неизменно стоит она на своем посту, охраняя порядок и покой мирных граждан и порой отрадно бывает видеть ее одинокую бодрствующую фигуру на безлюдных улицах и перекрестках*»[7]. При этом отмечается неграмотность многих женщин и отсутствие у них необходимых знаний. «*Несмотря на то, что в большинстве своем милиционерки малограмотны и почти не затронуты культурой, несмотря на то, что многие из них пришли к нам из далеких глухих деревень и местечек, – их высоко раз-*

витое сознание и глубокое понимание долга служат залогом того, что в ближайшем будущем, приобщенная к культурной жизни, милиционерка займет видное место в деле строительства государства на новых началах»[8].

Для решения кадрового вопроса и обучения женщин азам профессии, в первые годы Советской власти Главное управление милиции, губернские и уездные управления милиции развернули работу по обучению милиционеров в школах и на курсах. В 1918 г. в Петрограде был открыт Рабоче-крестьянский университет, имевший факультет советской милиции и уголовного розыска. В числе 982 выпускников факультета советской милиции и уголовного розыска Рабоче-крестьянского университета первого набора были 183 милиционера-мужчины и 799 сотрудников милиции – женщин[9].

В четвёртом номере журнала «Красный милиционер» от 7 декабря 1919 г. в статье «О курсах милицейской службы» сообщалось, что «*с середины ноября с. г. в Петроградском Университете имени тов. Зиновьева, после перерыва, вновь начали функционировать курсы милицейской службы. Установленные вначале только для принимаемых в милицию женщин, теперь они являются непременным условием, дающим возможность служить в милиции вообще. На них в последний раз записалось в самом Университете – 30 человек, да в Приемочной Комиссии Подотдела Милиции при Отделе Управления, где теперь сосредоточено все дело приема в Петроградскую милицию – 153 человека (35 мужчин и 118 женщин). Выпуск курсантов предполагается устроить в начале текущего месяца*»[10]. А в шестом номере журнала «Красный милиционер» от 28 декабря 1919 г. вышла статья «Выпуск курса Милиции», в которой рассказывалось о том, что после трёхнедельного обучения состоялся выпуск 138 курсантов, из которых 25 мужчин и 113 женщин[11].

21 февраля 1920 г. состоялся третий выпуск факультета советской милиции. Этому событию была посвящена статься «3-й выпуск курсантов милиции», вышедшая на страницах девятого номера журнала «Красный милиционер» от 29 февраля 1920 г. В статье сообщалось о том, что состоялся третий выпуск курсантов милиции, срок обучения которых составил полтора месяца, тогда как срок обучения предыдущих наборов варьировался от двух недель до одного месяца. Всего было выпущено 92 человека, из которых 43 мужчины и 49 женщин[12]. Такая небольшая разница между количеством мужчин и женщин, не характерная для предыдущих выпусков, была связана с

тем, что не все прошедшие обучение курсанты были выпущены. «*Настоящий курс окончили 149 чел., но выпущено могло быть только 92 чел., так как для остального количества женщин не хватило женского обмундирования и обуви, положение с которыми обстоит очень печально. Оставшиеся курсантки впредь до изготовления для них обмундирования будут продолжать занятия, совершенствуясь в уже приобретенных знаниях*»[13]. Несмотря на то, что не все курсантки были выпущены, их успехи были особо отмечены представителями Отдела Управления Петросовета, городской, речной и железнодорожной милиции, делегированными для приема в свои ведомства выпускаемых курсантов. «*Принимая во внимание краткий срок обучения и то, что женщины впервые стали привлекаться к новому для них делу службы в Милиции, требующей военных знаний, можно сказать, что работницы, пожелавшие переменить кухню и детскую на винтовку и штык, - не за страх, а за совесть отдались изучению новой специальности, и успешно справляются со всеми трудностями…*»[14].

После выпуска курсанты получали обмундирование и направлялись на участки для дальнейшего прохождения службы. Женщины на участках выполняли самые различные обязанности. В статье «Работницы-милиционерки» отмечается, что есть области, где женщины-милиционеры тщательнее мужчины выполняют обязанности. «*Работница и вдумчивей, и с большей любовью будет вести, например, наблюдение по внешнему порядку, по борьбе с детской преступностью и торговлей, по предупреждению и развитию преступности и проституции*»[15].

На некоторых участках женщины стали основной рабочей силой. Так, «*Первый участок (Петергофское шоссе, 88) по количеству милиционеров – сравнительно небольшой, из 92 милиционеров по списку налицо числится всего лишь 27: из которых 18 – женщины. Остальные – больны, находятся в командировках и т. д.*»[16]. На страницах восьмого номера журнала «Красный Милиционер» от 5 февраля 1920 г. приводится численность сотрудников шестого участка. «*В нем числится 27 чел., среди которых 14 милиционерок* (всего в участке насчитывается 58 милиционеров и милиционерок)*»*[17].

Высокая оценка деятельности женщин-милиционеров, данная на страницах журнала «Красный милиционер», служит красноречивым доказательством того, что женщины, придя на службу в милицию в трудные годы Гражданской войны, не только смогли освоить профессию милиционера, но и проявили мужество, большую самоотдачу и

работоспособность, выполняя свои служебные обязанности.

© Засовенко А. Ю., 2018

[1] Советская милиция: история и современность (1917–1987). М., 1987. С. 57.
[2] Красный милиционер. 1919. № 1. С. 5.
[3] Красный милиционер. 1919. № 1. С. 5.
[4] Красный милиционер. 1919. № 5. С. 3.
[5] Красный милиционер. 1919. № 5. С. 3.
[6] Красный милиционер. 1919. № 5. С. 3.
[7] Красный милиционер. 1919. № 5. С. 3.
[8] Красный милиционер. 1919. № 5. С. 3.
[9] *Биленко С. В.* Советская милиция России: Организация советской рабоче-крестьянской милиции РСФСР и её деятельность по охране революционного порядка (1917–1920 гг.): Учебное пособие. М., 1976. С. 47.
[10] Красный милиционер. 1919. № 4. С. 4.
[11] Красный милиционер. 1919. № 6. С. 4.
[12] Красный милиционер. 1920. № 9. С. 4.
[13] Красный милиционер. 1920. № 9. С. 4.
[14] Красный милиционер. 1920. № 9. С. 4.
[15] Красный милиционер. 1919. № 1. С. 5.
[16] Красный милиционер. 1920. № 7. С. 4.
[17] Красный милиционер. 1920. № 8. С. 6.

С. В. Кодан*

ДЕЛОПРОИЗВОДСТВО НКВД РСФСР – СССР КАК ИСТОЧНИК ИЗУЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СССР

Современное общеисторическое и историко-юридическое источниковедение выделяет делопроизводственные материалы в особу группу носителей информации о прошлом и характеризует их как «вид исторических источников, функция которых – документное обслуживание различных управляющих систем[1]. В рамках данного доклада выделим ряд положений методологического и методического характера, имеющих принципиальное значение для изучения делопроизводства НКВД.

1. ***Делопроизводство государственных органов как историко-юридический источник*** отражает их деятельность. «Административно-управленческая документация – это «кровь» в «сосудах» управления государством» – так образно Г. Г. Воробьев охарактеризовал значение документов в передаче информации. Теоретические положения его работы определили информационное значение документов в информационном пространстве изучения истории государственных учреждений[2]. При этом заметим, что делопроизводственные документы изучаются рядом научных дисциплин и выступают являются объектом изучения документоведения, истории организации делопроизводства, архивоведения, археографии, источниковедения и др. Различные ракурсы изучения делопроизводственных документов этими научными дисциплинами позволяют через их назначение и информационное содержания исследовать функционирование государственного аппарата. Именно поэтому источниковедение истории государства предполагает включение в научный оборот носителей информации организационно-функциональной направленности, основной массив которых представлен материалами делопроизводства партийных структур и отдельных государственных органов и организаций.

2. ***Делопроизводство воспроизводит систему государственного аппарата и отражает деятельность государственного органа*** – в нашем случае НКВД, в котором внутриведомственное строение

* *Кодан Сергей Владимирович* – профессор кафедры теории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации.

подразделений определялось на уровне центральных и местных структурных единиц[3]. Соответственно соответствующие подразделения НКВД (центральный аппарат и местные органы) выступают фондообразователем документов и сформировывавшиеся в ходе их деятельности носители информации откладываются в архивных учреждениях – на уровне центральных или региональных общегосударственных и ведомственных архивов. Современная информационная база рассекреченных документов о месте и деятельности органов НКВД (при наличии засекреченности ряда документов и ограничении доступа к следственным делам под предлогом защиты персональных данных) создает возможности проведения полномасштабных исследований место и роли органов внутренних дел в деятельности советского государства.

3. ***Нормативное закрепление делопроизводства в НКВД*** базировалось на системе общегосударственных (положениях о наркомате) и ведомственных нормативных актов (приказов, указаний, инструкций) с использованием всего арсенала ограничительных грифов – «особой важности», «совершенно секретно», «секретно», «для служебного пользования». И в настоящее время их наличие является ограничением для работы исследователей до снятия грифа специальными комиссиями. Тем не менее, публикации 1990–2010-х годов и имеющиеся информационные ресурсы создают возможности для изучения материалов делопроизводства НКВД. Современному исследователю доступны издания Российского государственного архива Российской Федерации, Российского государственного архива новейшей истории, Российского государственного военного архива, региональных архивных хранилищ. В данном плане интересны издания серии «Россия. XX век» фонда «Демократия» (фонд А. Н. Яковлева), его сетевой альманах «Россия. XX век» и массив представленных в электронном виде более 12 тыс. документов. Отдельные документы публикуют научные журналы.

4. ***Сферы документооборота в деятельности НКВД*** определяются его местом в системе функционирования партийно-государственного управления политическими и социальными процессами в РСФСР – СССР. Делопроизводство НКВД как одного из главных звеньев охраны пролетарского правопорядка отражало различные направления и связи его деятельности и позволяет условно выделить две группы документов – *внутриведомственные*, которое определяло документооборот на уровне центрального и местных аппаратов

наркомата, и *внешневедомственные*, которые были связаны с взаимодействием с Политбюро и аппаратом ЦК РКП(б) – ВКП(б), СНК и другими органами государственной власти и управления. Соответственно и исследовательская работа с документами НКВД требует выявление носителей информации как актуализированных – опубликованных в различного рода изданиях, так и потенциальных – хранящихся в различных архивных учреждениях. Для этого необходима серьезна работа по изучению публикаций и справочных сведений о фондах архивных учреждений.

5. ***Внутриведомственное делопроизводство НКВД*** можно классифицировать на общее и специальное. *Общее внутриведомственное делопроизводство* обеспечивало документооборот на уровне центрального и местных структурных подразделений. Работа с перепиской, сопоставительный анализ документов, объединение их в исследовательские комплексы с соответствующей тематической систематизацией позволяет изучать различные аспекты деятельности НКВД на уровне самого наркомата, так и в рамках исследования функционирования советского государства. *Специальное внутриведомственное делопроизводство* в силу его засекреченности в период деятельности НКВД и с ограниченностью исследовательского доступа и в настоящее время представляет определенные сложности для изучения. Но и оно в последние годы становится все более доступным исследовательским информационным ресурсом. Различного рода секретные приказы, распоряжения, сводки, справки, записки, агентурные сообщения и др. документы находятся в сфере изучения, публикуются и расширяют возможности изучения деятельности НКВД. В специальном делопроизводстве особое место занимают *следственные, тюремные и лагерные дела* в делопроизводстве органов НКВД дел представляют массив информации разнопланового характера. Они, как результат расследования противозаконных для своего времени деяний политической и уголовной направленности, являются ценным источником изучения деятельности как собственно следственного аппарата, так и тюремно-лагерной системы. На эвристические возможности этого вида носителей историко-юридической информации обращает внимание С. В. Журавлев: «Сохранившийся многотысячный комплекс следственных дел представляет исключительное значение для исследования советской эпохи, и далеко не только в плане изучения собственно истории политических репрессий. Его информационный потенциал, в силу богатейшей «ненамеренной ин-

формации», содержащейся в источниках, распространяется на широкий круг проблем советской социальной истории, истории общественного сознания и психологии, семейно-биографической, бытовой истории и истории повседневности»[4]. *Статистические материалы* в материалах делопроизводства НКВД представлены широким комплексов документов, характеризирующих количественные как деятельность самого ведомства, так и состояние правонарушений и деятельности тюрем и мест лишения свободы в РСФСР – СССР[5].

6. ***Внешневедомственное делопроизводство НКВД*** связано с организационно-функциональными вопросами деятельности наркомата в рамках сложившейся системы государственного управления и нормативного регулирования. *Переписка с партийными органами* является одним из наиболее актуальных источников изучения деятельности НКВД в контексте изучения особенностей советской государственности. В сфере политического руководства с первых дней существования Советского государства находилось обеспечение государственной безопасности и правоохранительная деятельность. Поэтому и органы внутренних дел находились под политическим управлением, контролем и регулятивным воздействием РКП(б) – ВКП(б) – КПСС и были фактически выведены из общего государственного управления (как и другие правоохранительные и судебные органы). При формальном подчинении наркомата СНК, все принципиально важные решения политико-управленческого и нормативно-регулятивного характера принимались на уровне Политбюро ВКП(б) и, как правило, в секретном порядке. Переписка относительно между НКВД и ЦК (преимущественно по инициативе наркомата) включала вопросы: подготовки общегосударственных и ведомственных нормативных актов по обеспечению государственной безопасности и общественного порядка и их реализации; состоянию социально-политической обстановки в обществе в целом, в отдельных слоях населения и коллективах; структуры, кадрового, финансового и материального обеспечения деятельности наркомата; партийной и юридической ответственности руководства наркомата; применения репрессий, ведения следствия и рассмотрения дел во внесудебном порядке; освобождения от картельных мер и др. Опубликованные документы коммунистической партии и НКВД показывают реальные механизмы взаимодействия ЦК партии и наркомата в деятельности последнего[6]. *Переписка с государственными и правоохранительными органами* проливает свет на различные стороны взаимодействия НКВД с органами прокуратуры, судами,

цензуры и др.

Итак, материалы делопроизводства НКВД РСФСР – СССР выступают как весьма ценный историко-юридический источник. Их изучение показывает широкий спектр деятельности органов внутренних дел, дает информацию по различным вопросам, связанным с обеспечением безопасности и общественного порядка в советский период истории государства и права. При этом заметим, что обозначенная проблематика – исследование делопроизводства НКВД в источниковедческом плане, остается недостаточно изученной и ждет и своего исследователя.

Публикация подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках реализации научного проекта № 18-011-00329 «Юридическое источниковедение: теория, методология и методика изучения носителей государственно-правовой информации».

© Кодан С. В., 2018

[1] *Источниковедение.* М., 2015.С. 279.

[2] *Воробьев Г. Г.* Документ: информационный анализ. М., 1973.

[3] *Лубянка.* ВЧК – ОГПУ – НКВД – НКГБ – МГБ – МВД – КГБ. 1917–1960: Справочник. М., 1997.

[4] Ж*уравлев С. В.* «НКВД напрасно не сажает»: особенности изучение следственного делопроизводства 1930-х гг. // Социальная история: Ежегодник. 2004. М., 2005. С. 374.

[5] *Лунев В. В.* Преступность XX века. М., 1997.

[6] *Политбюро* ЦК РКП(б) – ВКП(б). Повестки дня заседаний, 1919–1952: Каталог: В 3 т. М., 2000–2001; *Сталинское* Политбюро в 30-е годы: Сборник документов. М., 1995; *Лубянка.* Сталин и НКВД – НКГБ – ГУКР «Смерш». 1939 – март 1946. М., 2006. *Хлевнюк О. В.* Политбюро. Механизмы политической власти в 30-е годы. М., 1996.

Раздел IV

ПОЛИЦИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ

Ю. А. Артамонов*

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ДРЕВНЕРУССКОМ ГОСУДАРСТВЕ

В сравнении с периодом формирования Древнерусского государства, который пришелся на вторую половину IX – конец X в., функции княжеской власти в эпоху Владимира Святославича (980–1015) и его многочисленных преемников в XI – начале XII вв. существенно расширились. Если во времена первых Рюриковичей основными задачами правителя были подчинение власти Киева соседних восточнославянских племен, организация сбора дани и ее реализация в Византии, то теперь в его деятельности начинают доминировать вопросы внутреннего устроения земли: разработка письменного законодательства, местное администрирование, покровительство церкви, защита и охрана границ. Следствием укрепления института княжеской власти было постепенное ограничение племенной и общинной юрисдикции,

* *Артамонов Юрий Александрович* – заместитель начальника кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат исторических наук, доцент.

которое происходило на фоне расширения прерогатив княжеского и церковного суда. Таким образом, одной из важнейших функций государства и церкви в рассматриваемый период становится правоохранительная деятельность. Об этом красноречиво свидетельствуют древнерусские источники, в том числе и «Повесть временных дет» – летописный свод начала XII в., составленный в стенах Киево-Печерского монастыря.

Под 6504(996) г. в повествовании о правлении Владимира после официального крещения Руси, летопись содержит следующий рассказ: «Живяше же Володимер в страсе Божьи. И умножишася [зело] разбоеве, и реша епископи Володимеру: "Се умножишася разбойници; почто не казниши их?". Он же рече им: "Боюся греха". Они же реша ему: "Ты поставлен еси от Бога на казнь злым, а добрым на милованье. Достоить ти казнити разбойника, но со испытом". Володимер же отверг виры, нача казнити разбойникы, и реша епископи и старци: "Рать многа; оже вира, то на оружьи и на коних буди". И рече Володимер: "Тако буди"»[1].

Отказ Владимира от применения смертной казни[2] летописец объясняет его ревностным отношением к христианству, а именно: опасением нарушить одну из основных заповедей новой для Руси религии – «не убий». Епископы убеждают новообращенного князя в необходимости бороться с «разбоями» по средствам ужесточения уголовной репрессии – применения смертной казни. Владимир соглашается с этим, но через какое-то время возвращается к практике взимания уголовных штрафов, что позволяет наполнить княжескую казну для ведения войны[3]. Повествование носит следы исторического предания, что указывает на его фольклорное происхождение. Однако это обстоятельство ни в коей мере не снижает его информативной ценности: данный рассказ свидетельствует, что в представлении современников борьба с преступностью являлась прямой обязанностью княжеской власти. Именно поэтому увеличение «разбоев» епископы ставят в укор Владимиру.

Как следует из текста, князь был свободен в выборе наказания. Но эта свобода ограничивалась необходимостью доказательства виновности подозреваемого. Наказание без расследования и суда, даже если оно было санкционировано верховной властью князя или митрополита/епископа, осуждалось в обществе.

На местах вопросы борьбы с преступностью находились в ведении специальных уполномоченных представителей княжеской власти:

посадников, которые контролировали город и прилегающую к нему округу, и сборщиков дани, периодически направляемых в те или иные районы страны.

В статье 6579(1071) г. «Повести временных лет» рассказывается о «разбоях», свидетелем которых стал Ян Вышатич – боярин киевского князя Святослава Ярославича (1073–1076) – отправленный в конце 1073 г. – начале 1074 г. на Белоозеро для сбора дани[4]. От местных жителей Ян узнал, что два кудесника из Ярославля, пользуясь неурожаем и голодом, обманывают население. Они утверждали, что запасы продовольствия прячут знатные жёны, которых, ложно обличая перед толпой, приказывали убивать, а их имущество забирали себе. Вокруг волхвов образовался отряд сторонников в 300 человек. Когда воевода Святослава выяснил, что виновники этих многочисленных убийств находятся в его юрисдикции, он потребовал у их пособников немедленной выдачи: «Выдайте волхва та семо, яко смерда еста моя и моего князя»[5]. Получив отказ, Ян обратил оружие против злоумышленников, которые после непродолжительного сопротивления бежали. В ходе столкновения были убиты несколько сторонников ярославских кудесников и духовник Яня. Тогда княжеский воевода обратился к жителям Белоозера с требованием задержать зачинщиков смуты, угрожая в случае бездействия провести у них целый год. Пребывание княжеского отряда обязывало местное население содержать его за собственный счет. О том, насколько эта повинность была обременительна, можно судить по содержанию, которое в течение недели полагалось вирнику – представителю княжеской судебной администрации[6].

По мнению А. А. Горского, обеспечение дружины Яня хотя и было для белозерцев «накладно, но не разорительно: ведь отряд был невелик – 13 человек»[7]. Исследователь полагает, что отказ жителей помогать в поисках и задержании убийц, мог обернуться для них выплатой так называемой «дикой виры». А поскольку количество убитых женщин, скорее всего, определялось несколькими десятками, эти выплаты должны были привести к экономическому разорению белозерцев. Поэтому перед ними стоял выбор: «либо присоединиться к восставшим и перебить или изгнать отряд Яня (что повлекло бы за собой кару в виде военного похода со стороны князя Святослава), либо помочь боярину в поимке убийц». Горожане избрали «второй путь и организовали захват волхвов»[8].

Это предположение представляется весьма вероятным. Однако

нужно все-таки оговориться, что, согласно Пространной редакции Русской Правды (ст. 3), «дикую виру» платила община, на земле которой совершалось убийство. Между тем преступления происходили на «погостах», располагавшихся по пути следования волхвов от Ярославля до Белоозера. Протяженность этого маршрута составляла около 400 км. Трудно себе представить, чтобы вся ответственность за убийства на столь обширной территории могла быть возложена исключительно на белозерцев.

После того, как горожане схватили и выдали волхвов, Янь подверг их допросу, в ходе которого зачинщики смуты стали требовать княжеского правосудия: «Нама стати пред Святославом, а ты не можеши створити ничтоже»[9]. Вместо этого Янь приказал их пытать. Волхвов били и выдергивали расщепом бороды, а затем привязали веревкой к мачте корабля и заставили вести судно вверх по реке. Когда, наконец, пленники стали молить о пощаде, Янь передал их в руки родственников убитых женщин со словами: «Мьстите своих».

Летописец отмечает, что волхвы получили воздаяние «от Бога по правде». Современник не ставит под сомнение право Яня требовать выдачи смердов, принадлежащий его патрону – киевскому князю, подвергать их пытки, судить и выносить приговор. Его действия представлены в летописи, как вполне законные. И еще одна немаловажная деталь. Из приведенного рассказа следует, что в Древней Руси функции охраны общественного порядка и борьбы с преступностью принадлежали не только государственной власти, но и общинным институтам. Именно в этом контексте следует рассматривать требование Яня к жителям Белоозера схватить и выдать волхвов. В случае отказа общины от выполнения правоохранительных функций она могла быть привлечена к выплате уголовного штрафа.

Подытоживая сказанное, отмечу, что в период расцвета Древнерусского государства правоохранительная деятельность становится одной из важнейших функций государства, реализация которой регулировалась нормами как обычного, так и публичного права. Борьба с преступностью приносила немалый доход в княжескую казну уже потому, что с помощью выкупа можно было избежать наказания, в том числе и смертной казни[10]. В крупных городах и на прилегающих к ним территориях правоохранительная деятельность находилась в ведении посадников, назначаемых князем из числа представителей старшей дружины. Однако возможности государства не позволяли осуществлять борьбу с преступностью и охрану общественного по-

рядка повсеместно в полной мере. Контроль над удаленными и малонаселенными территориями принадлежал местным общинам, а также периодически появляющимся здесь княжеским боярам, которые во главе небольших отрядов посылались для сбора дани. Таким образом, для Древней Руси было характерно активное взаимодействие государственных и общественных институтов в борьбе с преступностью.

© Артамонов Ю. А., 2018

---

[1] *Повесть* временных лет / Подготовка текста, перевод, статьи и комментарии Д. С. Лихачева. СПб., 1996. С. 56.

[2] Древнерусское «казнити» могло означать и смертную казнь, и телесные наказания, но в данном случае подразумевается первое.

[3] По мнению П. С. Стефновича, данный рассказ иллюстрирует переход от «частного», «языческо-общинного права» к праву публичному, носителем которого выступала княжеская власть. Следуя В. О. Ключевскому, он отмечает: «Оба решения князя, сначала по совету епископов, потом по совету епископов и старцев, были направлены на одну цель: внедрение правительственных взысканий вместо частных пеней». – *Стефанович П. С.* Летописное извести 6504(996) г. о «казнях» и «вирах»: попытка интерпретации // Исторический вестник: Тысячелетие русского законодательства. Т. 17(167). М., 2016. С. 42–43.

[4] Подробнее о Яне Вышатиче см.: *Стефанович П. С.* Князь и бояре: клятва верности и право отъезда // Древняя Русь: очерки политического и социального строя. М., 2008. С. 218–233.

[5] *Повесть* временных лет / Подготовка текста, перевод, статьи и комментарии Д. С. Лихачева. С. 76.

[6] Статья 42 Краткой редакции Русской Правды гласит: «А вот установление для вирника: вирнику (следует) взять в неделю 7 ведер солоду, а также барана или полтуши мяса или две ногаты; а в среду резану или сыры; также в пятницу, а хлеба и пшена (взять) сколько могут поесть; а кур (брать) по две в день; поставить 4 коня и кормить их досыта; а вирнику (платить) 60(?8) гривен, 10 резан и 12 веверин; а при въезде гривну; если же потребуется во время поста (ему) рыбы, то взять за рыбу 7 резан; итого всех денег 15 кун; а хлеба (давать), сколько могут съесть; пусть вирники соберут виру в течение недели. Вот таково распоряжение Ярослава». – *Памятники* русского права. Вып. 1: Памятники права Киевского государства X–XII вв. / Сост. А. А. Зимин. М., 1952. С. 85.

[7] *Горский А. А.* Нормы Русской Правды и судебная практика: Янь Вышатич на Белоозере // Исторический вестник: Тысячелетие русского законодательства. Т. 17(167). С. 66.

[8] Там же. С. 68.

[9] *Повесть* временных лет / Подготовка текста, перевод, статьи и комментарии Д. С. Лихачева. С. 76.

[10] Там же. С. 135.

А. С. Смыкалин*

СЫСКНОЙ (РАЗБОЙНЫЙ) ПРИКАЗ: НАЧАЛО ПОЛИЦЕЙСКО-СЛЕДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

Вопросы зарождения следственной деятельности на территории нашего государства еще недостаточно изучены в отечественной историко-правовой литературе. Можно лишь назвать до десятка статей, посвященных этой проблеме[1]. Причины здесь вероятно две: 1) большой исторический период отделяет нас от XVI–XVII вв., а подлинников исторических источников практически не сохранилось; 2) исследователей больше интересуют органы регулярной полиции (то есть общероссийской), именно этим и можно объяснить гораздо больший интерес к первой четверти XVIII в., то есть к моменту зарождения регулярного полицейского аппарата. Но это совершенно не значит, что специальных полицейско-следственных органов не существовало ранее. Их примером может служить Сыскной (Разбойный) приказ, первое упоминание о котором датируется 1539 г.

Это центральное государственное учреждение, ведавшее сыском и судом по уголовным преступлениям. Сложился приказ первоначально как комиссия бояр, «которым губные дела приказаны», в ходе губной реформы. Губные старосты, ведавшие борьбой с уголовными преступлениями на местах, были напрямую подчинены Разбойному приказу. Первое упоминание Разбойной избы (канцелярии), считают историки, относится к 1552 г., а с 1560-х годов в источниках упоминаются «разбойные дьяки». Окончательное оформление Разбойного приказа связывают с составлением в 1555 г. Уставной книги Разбойного приказа.

Разбойный приказ утверждал в должности губных старост, целовальников и дьяков во всем государстве (за исключением Москвы и Московского уезда, находившегося в полицейском отношении в ведении Земского приказа, и Сибири), санкционировал приговоры губных органов, ведал контролем за решением уголовных дел в приказных избах. С отмиранием губной системы к началу XVII в. функции губных старост переходят к воеводам, ответственным перед Разбойным

* *Смыкалин Александр Сергеевич* – заведующий кафедрой истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор юридических наук, профессор.

приказом по тем же вопросам. В XVII в. расширяется аппарат приказа, который принимает теперь общее руководство полицейской расправой по разбойным, татиным и приводным делам. В 1683 г. Разбойный приказ переименован в Сыскной, упраздненный в 1701 г.[2]

Изучение истории отечественного государства и права позволяет сделать вывод, что уже в X в. на Руси возникает необходимость государственного управления и создания органов, осуществляющих функции полицейских органов.

Со времен Ивана IV круг полицейской деятельности начинает расширяться. Первым актом, в котором встречается в собственном смысле полицейское распоряжение – является грамота крестьянам села Высоцкого от 26 января 1536 г., в которой, кроме судебной власти, волостелю поручена полицейская власть вообще и в особенности надзор за нравственностью подвластных ему людей.

Наряду с указанными лицами борьбу с преступностью осуществляли старосты и целовальники (вступая в должность целовальник давал присягу – целовал крест, отсюда и название «целовальник»), им поручалось производить обыски, в том числе при преследовании и поимке разбойников.

Специально-полицейскими лицами в ту эпоху были сотские и их помощники, как следует из Двинской грамоты (1397) велеть сотникам, пятидесятникам и десятникам беречь накрепко, чтоб не было у них татей и разбойников, и корчем, и ябедников, и подписчиков и всяких лихих людей.

Все это подготавливало переход к новой системе управления – приказной. Этот процесс начался в конце XV в., но как система приказное управление оформилось только во второй половине XVI в. Тогда же утвердился и сам термин «приказ» Создаются и специальные канцелярии, где сосредоточена документация по разбойникам и татям, и содержатся воинские команды. Первоначально это – так называемые «губные избы» (губа – сельский территориальный округ на окраинах Русского государства, орган местного самоуправления).

Губные избы ведали борьбой с разбойниками, татями, сыском беглых, а также имели определенные контрольные функции по отношению к губным старостам и целовальникам и привлекали их к ответственности за взяточничество и другие злоупотребления. В дальнейшем губные грамоты были использованы при составлении Уставной книги Разбойного приказа 1555–1556 гг.

О причинах введения губного управления подробно сказано в

губной Белозерской грамоте 1539 г. и Медынском губном приказе. Так, в вводной части последнего говорится о том, что царю медынцы «били челом, а сказывают, что де, у них в Медыни на посадке в Медынском уезде в станах, в волостях чинетца разбои и татбы великие, села и деревни разбивают..». Обращается внимание и на злоупотребление должностных лиц, в обязанности которых входит поимка преступников. «Наши обыщики лихих людей, разбойников не имеете для того, что волокита велика», – говорится от имени Ивана IV в Белозерской грамоте.

Создание губных изб не означало ликвидации сотских, пятидесятских, десятских, избираемым сельским и посадским населением. Эти местные выборные власти оказывали помощь губным старостам и целовальникам. Введение земского и особенно губного самоуправления в XVI в. означало, вместе с тем, и реформу государственного суда.

Как считается в историко-правовой науке, в период проведения губной реформы было издано множество губных уставных грамот. Губные грамоты начали издаваться с 30-х годов XVI в. и издавались до конца XVII в. В этих грамотах давалась правовая регламентация деятельности этих органов, а также состав, структура и основные их функции. В этих первых нормативных актах говорится о новой форме досудебного процесса, а именно: розыске, сыске. То есть идет формирование аппарата уголовного розыска, говоря современным юридическом языком.

Так, ст. 5 губной Белозерской грамоты требует розыска разбойников не только на территории Белозерского уезда, но и в других землях: «… а с разбоев те разбойники куды нибуди поедут, и в Новогородскую землю… и вы б за теми разбойниками ездили… и вы бы тех разбойников имали безпенно».

Любой уголовный процесс, как известно, начинается с анализа документов. Главными доказательствами были собственное признание, повальный обыск – опрос лиц, проживающих рядом с домом преступника, либо с местом происшествия, поимка с поличным, очная ставка. Губные грамоты требуют письменного оформления результатов сыска, с соответствующими подписями, удостоверяющими его достоверность. В данный период, государство, защищая в первую очередь интересы феодалов, берет на себя функцию активного преследования преступников. На смену состязательному обвинительному процессу приходит розыскной, или инквизиционный процесс.

Говоря о такой функции уголовного розыска, как «повальный обыск» необходимо отметить, что этому вопросу уделяли внимание ученые-юристы уже в начале XIX в. Одна из работ известного криминолога проф. В. В. Сокольского так и называлась «Главнейшие моменты в истории повального обыска»[3].

Автором высказана интересная мысль, что повальный обыск, сложился гораздо прежде того времени, когда о нем впервые упоминается в законодательных памятниках. «Повальный обыск уже был во времена Русской Правды и уставных грамот, и был только *нормирован*, а не призван к жизни законодательством московского периода нашей истории». По мнению автора, ошибка исследователей заключается в «смешении повального обыска в делах судных с повальным обыском в делах розыскных»[4]. И это не голословное обвинение, он называет конкретных авторов и их работы (Дмитриев «История судебных инстанций (с. 263), Пахман «О судебных доказательствах» (с. 198–199)).

Естественно, что помимо повального обыска проводились и другие следственные действия: «свод», «гонение по следу», «поимка с поличным», «очная ставка» и др.

Несколько слов о ***структуре и компетенции Разбойного приказа***. В ведении Разбойного приказа находились все губные старосты и целовальники, губные дьяки и тюремные сторожа, а так же вопросы устройства содержания тюрем. Губными старостами могли быть только дворяне или выходцы из бояр. Губных старост выбирали жители уезда и протокол выборов посылался в Разбойный приказ. Затем их приводили к присяге и получали «наказную память» на право решения ими разбойных, убийственных и татиных дел. В помощь губным старостам избирались губные целовальники, дьячки и тюремные сторожа. Они избирались из мелкопоместных дворян или детей боярских. Все они содержались за счет местных жителей, а приводились к присяге, но не в Разбойном приказе, а на месте – воеводами, в присутствии старост. Об этом подробно говорит текст Соборного уложения 1649 г.[5]

Несколько изменился и ***процесс делопроизводства в Разбойном приказе***. Появились так называемые повестные письма, своего рода письменные извещения. Повестные письма посылались истцам. «Сыскной памятью» как и повестными письмами вызывались в суд лица привилегированных сословий: дворяне, купцы, подьячие, то есть это была своего рода вежливая форма вызова в суд. Наказ, как

решительная мера, был насильственным приводом в суд сыскиваемых лиц, которые добровольно по первым вызовам не хотели являться к ответу. Интересно, что уже в это время законом запрещалось взять в сыск малолетних до 13 лет.

Розыскной порядок расследования применялся согласно ст. 22 Уставной книги Разбойного приказа только в том случае, когда подозреваемый был приведен с поличным, изъятым в присутствии пристава и свидетелей, и не мог указать законного способа приобретения этого имущества.

Надо помнить, что в то время еще не было четкой грани между гражданским, уголовным и административным правом, поэтому все производство по этим делам проводилось назначенными приставами. В Московских государственных актах XV–XVI вв., касающихся компетенции приставов, отмечалась необходимость оградить население и каждого человека от злоупотреблений приставов[6].

Так складывались функции принуждения в Разбойном приказе, приказе Сыскных дел, Тайном приказе. Завершая небольшое научное исследование о создании функционирования Разбойного и Сыскных дел приказов в XVI–XVII вв., можно сделать следующие выводы:

– в историко-правовой литературе недооценивается их роль, и в основном изучение истории оперативно-розыскной деятельности в России начинается с первой четверти XVIII вв.;

– в дореволюционной литературе первой половины XIX в. этому вопросу уделялось больше внимания, чем в настоящее время;

– значительную помощь в розыске преступников оказывали приставы;

– основная тяжесть в сыске преступников ложилась на сыщиков – особых чиновников, наделенных властью в поимке и задержании их;

– формирование института сыщиков и деятельность Разбойного (Сыскного) приказов свидетельствует о складывающейся системе уголовного розыска в России.

© Смыкалин А. С., 2018

[1] *Сокольский В. В.* Главнейшие моменты в истории повального обыска. Киев, 1871; *Воробьев А. В., Черкасова М. С.* «А которых разбойников или татей где поймаете, даведчи на них, да их казните..» Вельская губная грамота 1539–1540 гг. // Исторический архив. 2011. № 3; *Воробьев А. В.* Разбойный приказ в XVI – начале XVII в.: Эволюция, руководство и административная практика // Российская история. 2012. № 1; *Жаров С. Н.* К истокам отечественных

спецслужб // Исторические чтения на Лубянке: XX лет. М., 2017.

[2] *Лисейцев Д. В., Рогожин Н. М., Эскин Ю. М.* Приказы Московского государства XVI–XVII вв: Словарь-справочник. М., СПб., 2015. С. 150–151.

[3] *Сокольский В. В* Главнейшие моменты в истории повального обыска». Киев, 1871. С. 2–3.

[4] Там же. С. 6

[5] Соборное уложение 1649 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 3. М., 1985. Гл. XXI. Ст. 5. С. 230.

[6] *Елинских В. И.* История уголовного сыска в России (X – начало XX вв.): Учебное пособие. М., 2004. С. 14.

Л. Ю. Варенцова*

ПРИКАЗ ТАЙНЫХ ДЕЛ КАК НАЧАЛО ТАЙНОЙ ПОЛИЦИИ В РОССИИ XVII ВЕКА

В исторической науке есть разные оценки деятельности приказа Тайных дел. Вопрос о причинах возникновения, компетенции данного приказа вызвал большой спор среди дореволюционных ученых-историков, современные исследователи до сих пор не пришли к единому мнению. Высказывались самые противоположные суждения. Дореволюционный исследователь И. Я. Гурлянд, автор единственной в своем роде работы «Приказ великого государя Тайных дел», отмечал, что данный приказ был чем-то вроде «испанской инквизиции»[1]. Согласно другой точке зрения, приказ Тайных дел – один из самых важных центральных органов власти своего времени. В. Е. Романовский в работе «Государственные учреждения Древней и Новой России» отмечал, что внешне приказ Тайных дел – главное центральное ведомство по управлению, напоминает Боярскую думу – высшую правительственную инстанцию: в обеих структурах доминировал царь, но главное назначение Тайного приказа заключалось в осуществлении надзора над всеми делами администрации[2]. Иных взглядов придерживался русский историк Н. И. Костомаров, считавший это учреждение «началом тайной полиции в России»[3]. Аналогичную точку зрения имеет современный нижегородский исследователь В. И. Костин, который считает, что главное назначение приказа Тайных дел – наблюдать за всем управлением в государстве[4].

Великий русский историк С. М. Соловьев писал: «Не имея сил действовать прямо и открыто, Алексей Михайлович, как все люди его характера, уходит, прячется, распоряжается тайком, чтобы избежать сопротивлений и неудовольствий, он заводит свой собственный приказ»[5]. «Приказ Тайных дел, из которого посылает бумаги, собственноручные письма, наказы, о содержании которых никто не должен знать, кроме получающего»[6]. С точки зрения С. М. Соловьева, Тайный приказ учреждался как частная канцелярия царя Алексея Михайловича, созданная, прежде всего, для организации переписки государя[7].

* *Варенцова Лариса Юрьевна* – доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

Анализируя высказанные мнения, отбросив крайне тенденциозный и необоснованный взгляд на Тайный приказ, как на «испанскую инквизицию», можно придти к выводу, что приказ Тайных дел ведал самыми разнообразными делами, о чем свидетельствуют материалы данного центрального учреждения. Возникновение этого учреждения в 1654(1655) г. было вызвано определенными объективными и субъективными причинами. Объективным фактором можно назвать те исторические условия, когда создавался приказ Тайных дел (мятежи середины XVII в., церковный раскол). Субъективным фактором послужили своеобразные черты характера царя Алексея Михайловича. «Отличаясь нерешительностью характера, царь Алексей Михайлович, встретив по отношению к своим действиям сопротивление и недовольство, легко утомлялся, и, быть может, в силу этих свойств, предпочитал иногда скрывать свои действия, прибегая к услугам приказа, не желая действовать явно»[8].

Территория, подчиненная непосредственно этому приказу, формировалась с 1664 г. по 1675 г. В нее вошли города Скопин, Романов, Гороховец, Богородицкий, а также Городецкая, Домодедовская и Терюшевская волости, известные села Измайлово, Чашниково, Лысково, Мурашкино, Порецкое, Семеновское, Сергач и Шишковердь. Владения приказа Тайных дел были довольно обширны и располагались в 20 различных уездах России[9]. Приказ Тайных дел был организован по инициативе царя Алексея Михайловича. Он существовал как сложная организация, где управляли дьяк и 10 подьячих, «ведавших делами всякими царскими, тайными и явными»[10]. Они руководили хозяйством дворцовых земель, посольскими и военными делами, царской летней потехой – соколиной и кречетиной охотой, а главное – контролировали население царских вотчин.

Приказ Тайных дел выступал организатором поисков беглых дворцовых крестьян. В нем назначались сыщики, устанавливалась определенная плата за возвращение беглецов. К поискам привлекались люди различных социальных категорий. По указу великого государя Алексея Михайловича 25 марта 1663 г. в приказе Тайных дел выделили денег полтину стадному конюху Р. Анофриеву за то, что он «послан был в города Верхний и Нижний Ломов, Керенск для сыску беглых семей с прочетною грамотою»[11]. В 1664 г. сыщики направлялись в Новгородский уезд. Так появилась грамота новгородскому воеводе, боярину и князю И. Репнину «О посылке дворян в новгородские пятины для сыска беглых людей и крестьян и о правилах, которые

оным дворянам должно написать в наказах»[12]. Уполномоченные представители дворянства обязывались беглецов «расспрашивать накрепко и по расспросным речам пытать», «велеть крестьянам в прежних местах жить и всякие тягла платить»[13]. Действовали сыщики в соответствии с государевым указом, Соборным уложением 1649 г., писцовыми и переписными книгами[14]. В «Делах Тайного приказа» приведен интересный факт, связанный с розыском беглых крестьян из села Измайлово в марте 1674 г.[15] По указу царя Алексея Михайловича было выдано жалование «из приказа Ю. Лутохина» (Стрелецкого приказа. – *Л. В.*) сотнику Л. Пасынкову 2 руб., кормовые деньги 6 стрельцам на 2 недели, из расчета по 9 алтын 3 деньги на человека в день, один из стрельцов был «пятисотенный» с кормовым ежедневным жалованием в 12 алтын 5 денег, для их обслуживания выделен стряпчий конюх С. Кельин, получивший за работу полтину[16]. Небольшая сформированная группа 10 марта 1674 г. по царскому указу была направлена в город Орел, на поиски измайловских дворцовых крестьян[17]. Разыскивали беглых дворцовых крестьян на территории нескольких уездов Российского государства.

Таким образом, спектр функций Тайного приказа в Российском государстве XVII в. был многообразен, начиная от управления многочисленными царскими вотчинами в различных частях страны и организации их хозяйственной деятельности – до вопросов благотворительности царя Алексея Михайловича. По отношению к дворцовому населению данный приказ, безусловно, выступал как начало тайной полиции.

© Варенцова Л. Ю., 2018

---

[1] *Гурлянд И. Я.* Приказ великого государя Тайных дел. Ярославль, 1902. С. 3.

[2] *Романовский В. Е.* Государственные учреждения Древней и Новой России. М., 1911. С. 328.

[3] *Костомаров Н. И.* Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей: В 4 т. Т. 2. М., 1998. С. 360.

[4] *Костин В. И.* Социально-экономическое и политическое развитие России в XVII в.: Учебное пособие. Н. Новгород, 2007. С. 47.

[5] *Соловьев С. М.* История России с древнейших времен: В 15 кн. Т. 11–12. Кн. 6. М., 1962. С. 622.

[6] Там же.

[7] *Соловьев С. М.* История России с древнейших времен. Т. 13–14. Кн. 7. М., 1962. С. 78.

[8] *Барановский М.* Дворцовое хозяйство по Делам приказа Тайных дел. Киев, 1914. С. 2.

[9] *Заозерский А. И.* Царская вотчина XVII в. Из истории хозяйственной и приказной политики царя Алексея Михайловича. М., 1937. С. 18–19.
[10] *Котошихин Г. К.* О России в царствование Алексея Михайловича. М., 1937. С. 107.
[11] Приходо-расходные книги приказа Тайных дел // Русская историческая библиотека, издаваемая Императорской Археографической комиссией. Т. 23. Кн. 3. СПб., 1904. С. 475.
[12] Грамота новгородскому воеводе, боярину и князю И. Репнину. «О посылке дворян в новгородские пятины для сыска беглых людей и крестьян и о правилах, которые оным дворянам должно написать в наказах». Октябрь 1664 г. // Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. I. СПб., 1830. С. 595–607.
[13] Там же. С. 595.
[14] Там же.
[15] Расходные столбцы приказа Тайных дел // Русская историческая библиотека, издаваемая Императорской Археографической комиссией. Т. 23. Кн. 3. С. 264.
[16] Там же.
[17] Там же.

Н. Л. Феднева*

ГЕНЕРАЛ-ПОЛИЦМЕЙСТЕРСКАЯ КАНЦЕЛЯРИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Создание Генерал-полицмейстерской канцелярии стало важным звеном в цепи реформ государственного управления Петра I, направленных на укрепление внутренней безопасности и международного авторитета России. Между тем, в отечественной историко-правовой науке только М. И. Сизиков рассматривал вопрос об образовании первого полицейского учреждения в связи с общегосударственными преобразованиями[1], большинство же авторов делали это вне связи с историческим контекстом, доктринальной и идеологической составляющей генезиса этого института[2]. Почти забытыми оказались и опубликованные в период царствования Александра II источники[3], по которым можно судить о правосознании и правовой культуре реформаторов и полицейских деятелей петровского времени как факторах, определивших цели и результаты проводимых в административной сфере реформ.

Известно, что поддержание общественного порядка в допетровской Руси осуществлялось военной администрацией и общинной организацией с десятичной системой управления; в период формирования абсолютной монархии охрану внутренней безопасности на местах несли воеводы, объезжие головы, стрельцы, а также специализированные отраслевые и территориальные органы – Разбойный, Сыскной, Земской приказы.

Наказ о градском благочинии 1649 г., имевший характер инструкции назначаемым царем военным должностным лицам, получавшим в подчинение стрельцов и подпадавших под жребий (по одному из десяти дворов) жителей города, стал основой для составления уже при Петре I должностных инструкций воеводам Астрахани, Великого Новгорода и др.[4] В указах Петра I, изданных на рубеже XVII–XVIII вв., заметен поиск законодателем более точного подхода к определению юрисдикции стрелецких объезжих голов, а также сословий, дифференцированно подлежащих этой юрисдикции[5].

* *Феднева Наталия Львовна* – доцент кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат исторических наук, доцент.

Отсутствие централизации внутреннего управления, сложившееся в городах Московского царства, было характерно и для большинства стран Западной Европы в период позднего Средневековья, однако во Франции уже со второй половины XVII в. наметились централистские тенденции: внутреннее управление осуществлялось министром внутренних дел, а охрана порядка в Париже – генерал-лейтенантом полиции, назначенным Людовиком XIV по латинской формуле «ad nutum» («бессрочно, до утраты доверия»), что означало личную ответственность перед королем.

Осуществляя реформирование общего государственного управления, Петр I опирался, как известно, на опыт коллегиального управления в Швеции и Англии[6], что нашло отражение в создании в 1718 г. коллегий, Генеральный регламент которых был утвержден в 1720 г.

Предложение создать в России полицейскую коллегию сделал в своем проекте, который оказался востребованным во всех своих пунктах, кроме этого, шотландец по происхождению, долго служивший в Швеции, а затем перешедший на русскую службу барон А. Х. Ф. Люберас.

Известно также, что в памятной книжке Петра I была заметка о возможности создания «Политической коллегии»: «О такой коллегии, которая бы смотрела, что исправить, переменить, отставить, вновь сделать, начиная от порядков прибыли даже, до чистоты во всем государстве, плантации в безлесных местах и виноград, всякие строения, работы и прочия такие дела, когда указ об оных будет прежде не начинать, не распорядясь кем и чем оныя содержать сделав»[7].

Однако проект создания коллегии общего полицейского управления как централизованного органа не был реализован. Как считал М. А. Сизиков[8], для создания такого органа необходимо было совершенствование законодательства, развитие промышленности и торговли, образования и науки, что требовало значительных государственных средств.

Однако, как представляется, не только здоровый прагматизм царя не позволил ему пойти на реализацию проекта, не подкрепленного финансами. Принцип коллегиальности не давал Петру уверенности в достижении желаемого результата при управлении огромной территорией.

Не случайно, созданная 25 мая 1718 г. (несколько ранее коллегий[9]) Генерал-полицмейстерская канцелярия в Санкт-Петербурге была основана в соответствии с принципом единоличной ответственно-

сти ее начальника – Генерал-полицмейстера. «Пункты, данные Санкт-Петербургскому Генерал Полицмейстеру» («...даны ему за его величества собственною рукою пункты, как оное врученное дело управлять»[10]) четко определяли сферы деятельности полицейского начальника Северной столицы и его ответственность в рамках этих пунктов непосредственно перед государем[11]. В Указе о назначении Девиера на должность Генерал-полицмейстера от 27 мая 1718 г. царь предписывал сенаторам: «И ежели против оных пунктов чего от вас требовать будет, то чините»[12].

Таким образом, Петр I, как и Людовик XIV, практически применил формулу «ad nutum» и предоставил А. Девиеру широкие полномочия, которые последний достаточно эффективно использовал, не утратив доверия государя при жизни последнего. Вместе с тем, нельзя считать, что назначение Девиера по формуле «до утраты доверия» было следствием влияния исключительно французского опыта, скорее это универсальный принцип построения иерархической полицейской структуры в условиях необходимости укрепления вертикали власти со времен Римской империи. Положение о единоличной ответственности воевод и объезжих голов за охрану порядка перед государем в Московской Руси присутствует еще в Наказе о градском благочинии[13].

Сразу же после вступления в должность Девиер обратился в Сенат с законопроектами, в которых обретали формы позитивного закона «пункты», данные царем. Так, с июня 1718 г. по январь 1719 г. Сенат издал 9 указов о полицейском управлении в Санкт-Петербурге; с июня по август 1719 г. – 10; с января 1720 по декабрь 1721 г. – 28[14]. Указы являлись правовой основой деятельности полиции в сфере общего управления (благосостояния, торговли, архитектурного надзора и др.), внутренней безопасности (пожарной и санитарной безопасности, соблюдения паспортного режима), борьбы с преступностью.

Опыт законотворческой деятельности Девиера во взаимодействии с Сенатом был учтен при разработке «Регламента или Устава Главного Магистрата», принятого в 1721 г. В Уставе был заложен принцип разработки и принятия нормативных актов, регулирующих сферу полицейского управления, согласно которому органам городского управления предоставлялось право «сочинять» законопроекты о местной полиции и представлять их на утверждение Сената[15]. В 1722 г. был принят краткий Указ Сената о сношении коллегий с Полицмейстерской канцелярией, гласящий, что канцелярия направляет в Сенат доношения, а Сенат в канцелярию – указы. В правовом и идео-

логическом отношении полиция оказывалась под руководством Сената, что создавало предпосылки для ее постепенной централизации, однако процесс централизации не форсировался и предполагал созревание необходимых условий.

В дальнейшем развитие полиции как органа охраны общественного порядка и безопасности, то есть благочиния, осуществлялось вширь. В 1722 г. была образована Обер-полицмейстерская канцелярия в Москве, обер-полицмейстер которой подлежал назначению государем, должен был принимать присягу утвержденного императором образца, но находиться «в депенденции Генерал-полицмейстерской канцелярии»[16].

После создания полицейских канцелярий в 23 городах на базе губернских и уездных гарнизонов Генерал-полицмейстерская канцелярия стала называться Главной полицией, по-прежнему поддерживавшей сношения с Сенатом, представлявшей в Сенат доношения и получавшей из него указы. При этом Главная полиция действовала на правах коллегий, но решения в ней принимались единолично Генерал-полицмейстером. Принцип единоначалия министра внутренних дел, имевшего в своем подчинении полицию, был окончательно закреплен в Манифесте 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств» и в «Наказе Министру внутренних дел».

© Феднева Н. Л., 2018

---

[1] *Сизиков М. И.* История полиции России (1718–1917). Вып. 1: Становление общей регулярной полиции в России XVIII в. М., 1992.

[2] *История* полиции в дореволюционной России / Под ред. В. М. Курицына. М., 1982; *Мулукаев Р. С.* Полиция в России (IX – начало XX вв.). Н. Новгород, 1993; *Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я.* и др. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995; *Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С.* Полиция Российской империи. М., 2014; *Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С.* Три века российской полиции. М., 2016.

[3] *Герье В.* Сборник писем и мемориалов Лейбница, относящихся к России и Петру Великому. СПб., 1873; *Берентс Э.* 1) Барон А. Х. С. Люберас и его записка об устройстве коллегий в России. СПб., 1891; 2) Несколько слов о «коллегиях» Петра Великого. Ярославль, 1896.

[4] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. III, № 1738; Т. IV. № 1787; № 1792; № 2537.

[5] ПСЗ-1. Т. III. № 1787, № 2537.

[6] *Герье В.* Сборник писем и мемориалов Лейбница, относящихся к России и Петру Великому; *Берентс Э.* 1) Барон А. Х. С. Люберас и его записка об устройстве коллегий в России; 2) Несколько слов о «коллегиях» Петра Великого.

[7] *Берентс Э.* Несколько слов о «коллегиях» Петра Великого. С. 22.
[8] *Сизиков М. И.* История полиции России (1718–1917).
[9] Коллегии начали создаваться в декабре 1717 г., а окончательно утвердились в декабре 1721 г. Указ от 12 декабря 1718 г. содержал список 9 ведущих коллегий, который был дополнен позднее до 12.
[10] ПСЗ-1. Т. V. № 3203.
[11] ПСЗ-1. Т. V. № 3203.
[12] *Петр I.* 27 мая 1718. Об учреждении в С.-Петербурге должности генерал-полицмейстера и о назначении на таковую генерал-адъютанта Девиера // Бумаги императора Петра I / Изданы академиком А. Бычковым. СПб., 1873. С. 372.
[13] «…А только они Иван, и подъячий учнут ездить оплошно, и их небережением учинится пожар, или какое воровство: и им от Государя Царя и Великого Князя Алексея Михайловича Всея Руси Быть в великой опале». – ПСЗ-1. Т. I. № 6.
[14] Подсчет осуществлен по ПСЗ-1 Т. V.
[15] ПСЗ-1. Т. VI. № 3708. Гл. X «О полицейских делах».
[16] ПСЗ-1. Т. VI. № 4047.

А. Н. Ларионов[*]

ОФОРМЛЕНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ В ПЕРИОД РАННЕЙ ИМПЕРИИ

Несмотря на то, что функции государственного аппарата, которые могут быть названы полицейскими, были свойственны российской системе организации власти практически с момента создания Русского централизованного государства, полиция в качестве особой системы государственных органов начала формироваться относительно недавно.

Первая попытка заложить основу российской полиции не без оснований относится исследователями к периоду правления Петра I. Пунктами, данными Санкт-Петербургскому генерал-полицимейстеру «о смотрении, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съестных припасах; о подозрительных домах, о гуляющих людях, о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов караульщиков, в каждой слободе или улице старост и при каждых десяти дворах десятского и о распространении повинности постоя на людей всякаго чина» от 25 мая 1718 г.[1] в столице государства учреждалась особая должность, получившая проистекающее от слова полиция название. Однако в этот период времени понятие полицейской деятельности как специфической профессиональной деятельности государства по охране общественного порядка и противодействии преступности в государственном аппарате сформировалось еще не до конца. Так, из 13 пунктов, данных в наказ Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру, только 7, 9, 10 и 11 закрепляли за ним сходные с упомянутым понятием задачи. Все остальные касались надзора за строительной деятельностью горожан, пожарной безопасностью и санитарно-эпидемиологическим благополучием населения[2].

Большое сомнение вызывает и принадлежность Санкт-Петербургской полиции к системе государственных органов. Так, собственно государственным служащим являлся только сам генерал-полицмейстер, весь же остальной полицейский аппарат, как основной, караульщики, определяемые от городских дворов, так и вспомо-

[*] *Ларионов Алексей Николаевич* – доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Южного федерального университета (Ростов-на-Дону), кандидат юридических наук.

гательный, слободские старосты и десятские, формировался из местного населения в качестве натуральной повинности.

Петр I предпринял попытку распространить полицейскую систему, вслед за столицей, на всю территорию государства, по крайней мере, на города, передав полицию в ведение органов городского самоуправления. Речь идет о предусмотренной гл. X Регламента или Устава главного магистрата от 16 января 1721 г. возможности учреждения полиции, которая «особливое свое состояние имеет; а именно: оная споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу…»[3].

Однако довольно скоро выяснилась несостоятельность подобного полуофициального подхода к вопросам формирования полицейского аппарата. Так, по прибытии из Астрахани, генерал-лейтенант князь Гессен-Гамбургский представил на утверждение императрицы Анны Иоановны доклад, в котором отметил неблагоприятное санитарно-эпидемиологическое состояние города, а также отсутствие в нем каких-либо полицейских органов, несмотря на выше обозначенные нормативные указания Петра I. Князь предложил распространить на все государство опыт вологодского воеводы по организации городской полиции, согласно которому для полицейских нужд из местного гарнизона отряжался специальный офицер. Князь Гессен-Гамбургский предложил в 10 губернских и 11 провинциальных городах, а также в городах Шлиссельбург и Ладога учредить полицию путем командирования на соответствующие должности армейских чинов. Будучи утвержденными императрицей, предложения стали указом, впервые сформировавшим полицейскую систему в общегосударственном масштабе. Так, в губернские и провинциальные города на должность полицмейстера назначались, соответственно, армейские капитан и поручик, при которых из армейских же чинов формировались съезжий двор, состоявший из унтер-офицера, капрала и 6–8 рядовых (в зависимости от статуса города) и канцелярия в составе 2 служащих. Кроме того, императрица распорядилась откомандировать во все иные города по одному офицеру для полицейских нужд.

Полицейская система была существенно реорганизована «Уставом благочиния или полицейским» от 8 апреля 1782 г.[4] В городах для полицейских целей формировались управы благочиния или полицей-

ские во главе с городничим. В столицах (Москва и Санкт-Петербург) главы управ благочиния именовались обер-полицмейстер и полицмейстер. Непосредственно в управе предусматривались должности пристава уголовных дел и пристава гражданских дел. По Уставу от 8 апреля 1782 г. для полицейских целей город делился на части (по 200–700 дворов) и кварталы (по 50–100) дворов. За благочинием в части города следил частный пристав, в квартале – квартальный надзиратель, в помощь которому придавался квартальный поручик. Устав благочиния представлял из себя довольно объемный нормативный правовой акт, детально регулировавший деятельность всех звеньев полицейской системы.

Однако и этим уставом полицейская система не получила своей окончательной централизации. Наконец, в 1802 г. Александром I в ходе реформы центральных органов отраслевого управления в числе прочих создается Министерство внутренних дел, в обязанность которого вменялось «печься о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи» (ст. 4 Манифеста «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г.)[5].

Следует отметить, что на протяжении всего указанного времени обязанности полиции были гораздо шире, нежели сейчас, включая в себя, в том числе и те полномочия, которыми она наделялась еще петровскими указами. И лишь в рамках Министерства внутренних дел полиция постепенно обособилась в качестве органа, основными задачами которого стали охрана общественного порядка и противодействие преступности.

Таким образом, процесс организационного оформления полиции в особую структуру протекал довольно длительный промежуток времени. Однако, единожды воплотившись в рамках министерства внутренних дел, Российская полиция и до настоящего времени продолжает составлять наиболее важную его составную часть.

© Ларионов А. Н., 2018

[1] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. V. № 3203.
[2] Там же.
[3] *Реформы* Петра I: Сборник документов / Сост. В. И. Лебедев. М., 1937. С. 195.
[4] ПСЗ-1. Т. XXI. № 15379.
[5] ПСЗ-1. Т. XXVII. № 20406.

И. А. Потёмкин*

ПОЛИЦИЯ В БОРЬБЕ СО СПЕКУЛЯЦИЕЙ И ДОРОГОВИЗНОЙ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

Департамент полиции Министерства внутренних дел, начиная с 1915 г., столкнулся с необходимостью выработки мер против значительного повышения цен на продукты и товары первой необходимости, и в связи с этим против открытой спекуляции, что стало приводить к резкому недовольству народа. На переднем крае борьбы со спекулянтами, которые использовали ситуацию дефицита, оказались полицейские органы.

12 апреля 1915 г. Департамент полиции разослал губернаторам и градоначальникам циркуляр по поводу начавшегося ухудшаться продовольственного положения в стране и массового возмущения народа по этому поводу, перерастающего в отдельных местах в выступления. Говорилось в циркуляре и о спекулянтах, искусственно завышающих цены на предметы и продукты первой необходимости. «Явление это особо тяжело отразилось на беднейших классах населения, недовольство коих стало уже проявляться в некоторых местностях в виде попыток к устройству уличных беспорядков и погромов торговых помещений купцов, подозреваемых в умышленном повышении цен»[1]. Министр внутренних дел потребовал от губернаторов и градоначальников найти причины вздорожания предметов первой необходимости, ибо последствия недовольства населения тяжёлыми экономическими условиями в настоящее военное время «могут найти отзвук в действующей армии»[2].

Силы полиции и жандармерии были также брошены на предотвращение «торговых» погромов, наведение общественного порядка в ходе этих погромов, в условиях «базарных беспорядков», «голодных бунтов», ставшими, по сути, формами социального протеста с уголовным уклоном. Полиция решала задачи обеспечения общественной безопасности, а в данном вопросе нерешение продовольственной проблемы влекло за собой бунты и беспорядки. Ведомственный журнал МВД «Вестник полиции» задался вопросом: каким образом повышение цен охватывает такие предметы потребления, на которые, по-видимому, должны были падать. Если в результате военных дей-

* *Потёмкин Игорь Анатольевич* – начальник отдела по изучению проблем истории МВД России Академии управления МВД России (Москва).

ствий есть перерыв сообщений и приостановка доставки, то это понятно. Но непонятно другое. «Замечается именно теперь, что цены подняты не только на предметы нашего теперь сократившегося ввоза, но и на предметы нашего обильного вывоза; притом, большею частью, цены повышаются на предметы жизненного обихода только вследствие неотвратимой покупной необходимости в них для населения»[3]. Автор статьи И. Снигирев отдаёт пальму первенства в борьбе с дороговизной и спекуляцией полиции. «Правильно трактуя обязанность полиции, – пишет он, – как охрану имущественного благосостояния граждан от преступных посягательств, переживаемые народом ныне тяготы тем повелительней диктуют полиции особенную заботу в наблюдении именно за злоупотреблениями в этой области. Здесь – тоже малая война в тылу и нападающая на народное благосостояние преступная сторона не менее нынешнего врага нуждается в отпоре силою. А такой, наиболее действительной, силой в этом деле является полицейская часть»[4].

Несмотря на все действенные властные рычаги, постоянно «получая по рукам», спекулянты продолжали взвинчивать цены, получая огромные прибыли, а полиция продолжала с ними бороться. Продолжались и перебои в поставках продовольствия в крупные города.

В Петрограде тоже начались перебои, и в связи с этим – беспорядки. Газета «День» сообщала, что нехватка мяса и повышение цен на другие продукты привели 6 апреля 1915 г. к погрому на рынке пригорода столицы села Смоленского. «Толпа громила ларьки, переворачивала прилавки, вытаскивая из-под них запасы. Было задержано полицией 40 человек, но оставили под арестом только трёх женщин-зачинщиц. А убытки торгашей мясом составили 178 руб.»[5] 8 августа директор Департамента полиции Брюн де Сент-Ипполит докладывал товарищу министра В. Ф. Джунковскому о беспорядках в Колпино, когда 7 августа вечером «вследствие дороговизны толпа разгромила пятнадцать лавок, бросала в полицию камни, коими легко ранены исправник, пять полицейских, убита лошадь стражника. Следствие производится»[6].

17 августа 1915 г. в различных частях Петрограда собравшимися толпами были разбиты в 103 магазинах и лавках стёкла, «причём в некоторых из этих предприятий почти полностью разграблены товары». При наведении порядка силами полиции, были нанесены ранения восьми надзирателям, восьми городовым, вахмистру и двум городовым конной полиции. Самых активных и буйных передали в распо-

ряжение судебных властей, многих подвергли наказанию в административном порядке[7].

По ситуации в Петрограде прошло совещание министров: внутренних дел, военного, земледелия, путей сообщения, торговли и промышленности, а также Главного начальника Петроградского военного округа. По итогам совещания, чтобы успокоить народ, было решено оповестить о принятых экстренных мерах. В резолюции совещания говорится, что «все обнаруживаемые запасы спешно выпускаются на продажу, а лица, изобличенные в сокрытии таковых или иной какой-либо зловредной спекуляции, будут неукоснительно привлекаться к ответственности по всей строгости законов военного времени»[8].

Москва тоже отличилась начавшимися беспорядками на почве дороговизны. 8 апреля за Пресненской заставой скопилось до 3–5 тыс. человек. Выражая недовольство дороговизной продуктов первой необходимости, они пошли громить близлежащие лавки и магазины, что было сообщено в докладной на имя министра внутренних дел московским градоначальником А. А. Адриановым. Толпа в количестве 3 тыс. человек начала требовать открытия булочной и продажи хлеба, держа себя вызывающе. Но прибыл наряд пеших и конных городовых, которые рассеяли эту толпу. При этом от брошенных камней пострадали три пристава и два городовых. Начальнику Охранного отделения поручено выяснить, не имеется ли подстрекательства к беспорядкам[9]. А у Преображенской заставы толпы рабочих в этот день разгромили ещё одну булочную и несколько магазинов «колониальных товаров»[10].

В регионах тоже было неспокойно. 30–31 мая женщины-солдатки и сочувствующие им жители села Орехова Покровского уезда Владимирской губернии «ввиду поднятия торговцами цен на яйца и разные продукты, произвели на рынке разгром торговых палаток». Их настроение передалось жителям села Зуева Богородского уезда, где на базаре опрокинули воз картофеля у одного продавца, повысившего самовольно цену за меру картофеля с 60 коп. до 75 коп.[11], – сообщал 5 июня 1915 г. начальник московского ГЖУ директору Департамента полиции.

А 4 октября уже в самом Богородске бастующие рабочие вместе с жителями города приняли участие в разгроме магазинов и лавок практически во всём городе. Положение удалось стабилизировать лишь при помощи казаков, применивших оружие, при этом двое рабочих были убиты[12].

Но если по итогам 1915 г. ситуация с дороговизной, несмотря на все эксцессы, оставалась под контролем местных властей, то в 1916 г. она усугубляется нерешительными действиями правительства в разрешении продовольственного кризиса. Состав полиции в ряде регионов и даже на крупных предприятиях усилили. Несмотря на финансовые трудности, средства были найдены. Например, вице-директор Департамента полиции К. Д. Кафафов докладывал товарищу министра В. Ф. Джунковскому от 16 января 1916 г. по поводу беспорядков в Каменском заводе Камышловского уезда Пермской губернии как результат возрастающей с каждым днём дороговизны: «…В виду такового положения дел и в предупреждение могущих последовать на этой почве беспорядков, усилен состав полиции на названном заводе, и становому приставу предписано следить за недопущением произвольного повышения цен торговцами»[13]. На помощь полиции в регионах в случае необходимости призываются для содействия войска. Это фактически разрешается руководством МВД. Губернаторы получили циркуляр от 27 июня 1916 г., где говорится, что на почве дороговизны стали повсеместно возникать беспорядки, «приобретающие характер массовых движений». Необходимо пресекать их решительно и, «если нужно, призывать для содействия войска»[14].

Из регионов со всех концов приходят в Департамент полиции неутешительные вести: бунтовать начали женщины в отсутствие своих мужей, ушедших на фронт, и с ними подростки. Это видно из докладов начальника Харьковского ГЖУ от 14 июля 1916 г.[15] и других начальников Губернских жандармских управлений, должностных лиц полиции, например, ротмистра полиции г. Верного (Семиречье) на имя директора Департамента полиции, где указано, что «…администрация бессильна бороться законными методами, губернатор доносил в Департамент, но ответа нет…»[16].

Не только продовольственную сферу захватила дороговизна, но и предметы первой необходимости: овёс для лошадей, обувь, дрова, необходимое сырьё. Так, начальник казанского ГЖУ докладывал в Департамент полиции: «В настоящее время в Казани наступает сырая, холодная погода и возможно ожидать, что эти слухи (о резком подорожании дров) среди местных обывателей, могут, при утверждении таксы, вылиться в беспорядки»[17]. А из доклада начальника Туркестанского охранного отделения от 5 сентября 1916 г. Туркестанскому генерал-губернатору узнаём, что «…пользуясь благоприятными обстоятельствами и большой потребностью на рынке в хлопке, …все

фирмы стремятся поднять цены на хлопок и припрятать оставшийся прошлогодний хлопок впредь до утверждения новых, более высоких цен»[18].

Надо признать, что спекуляция и дороговизна стали мощнейшей причиной падения монархии. А раз это так, то представляется, что правительство должно было предпринять чрезвычайные меры к недопущению подобного развития событий, чего оно, к сожалению, не сделало. Локализовать негативное развитие событий можно было, оперативно ликвидировав дефицит продуктов первой необходимости в столице. Как видим из приведённого цитирования архивных документов и выводов, которые можно сделать, вопрос борьбы с дороговизной и спекуляцией являл собой решение большой комплексной задачи, выполнение которой в одиночку для полиции, жандармерии и, в целом, Министерства внутренних дел не представлялось возможным. Но у правительства, похоже, не было политической воли, чтобы принять экстраординарные меры для спасения ситуации, потянувшей за продовольственным кризисом политический крах.

© Потёмкин И. А., 2018

[1] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 102. Оп. 1915 г. 4 д-во. Д. 130. Л. 3–3 об.
[2] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 1915 г. 4 д-во. Д. 130. Л. 3–3 об.
[3] *Снигирев И*. Борьба с дороговизной // Вестник полиции. 1915. № 34. С. 1071.
[4] Там же.
[5] День. 1915. 7 апреля.
[6] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 124. 4 д-во. 1915 г. Д. 130. Л. 66.
[7] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 1915 г. 4 д-во. Д. 108. Ч. 61. Лит. А. Л. 14–14 об.; *История* рабочих Ленинграда. Т. 1. Л., 1972. С. 483–484.
[8] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 1915 г. 4 д-во. Д. 108. Ч. 61. Лит. А. Л. 92 об.
[9] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 124. 4 д-во. 1915 г. Д. 130. Л. 1.
[10] ГАРФ. Ф. 63. Оп. 35. 1915 г. Д. 1326. Л. 7, 88–88 об.
[11] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 124. 4 д-во. 1915 г. Д. 130. Л. 23.
[12] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 1915. 4 д-во. Д. 108. Ч. 42. Л. 26–26 об.
[13] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 124. 4 д-во. Д. 130. Л. 97.
[14] ГАРО. Ф. 5. Оп. 4. Д. 5715. Л. 63.
[15] ГАРФ. Ф. 102. Оп. ОО. 1916 г. Д. 175. Л. 40–42.
[16] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 124. 4 д-во. Д. 130. Л. 122.
[17] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 124. 4 д-во. Д. 130. Л. 192.
[18] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 124. 4 д-во. Д. 130. Л. 200.

Д. А. Пашенцев[*]

МЕСТО ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В КОНСТРУИРОВАНИИ ПРАВОПОРЯДКА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XVIII ВЕКА

Одной из важнейших категорий юриспруденции, которая имеет несомненное теоретическое и практическое значение, выступает категория «правопорядок». В современных условиях новая научная методология открывает перед исследователями возможность вновь обратиться к этому понятию, пересмотреть его содержание и на этой основе сформулировать базовые рекомендации по укреплению существующей модели правопорядка.

В рамках постклассической юриспруденции ученые предлагают посмотреть на порядок как на сконструированное явление. Более того, конструирование правопорядка рассматривается как постоянная, практически ежедневная деятельность субъектов права, которые наделены специальными полномочиями. Правопорядок в этом контексте предстает как динамичное, развивающееся явление, которое зависит не только от норм права, но и от постоянной деятельности по их практической реализации, которая, в свою очередь, определяется правосознанием этих субъектов[1]. Содержание правопорядка – это юридически значимая деятельность[2].

Деятельность, которая составляет содержание правопорядка и которая конструируется государством, должна быть многоаспектной, так как правопорядок пронизывает все стороны общественных отношений и проявляется в самых различных сферах. Безусловно, важнейшей угрозой правопорядку выступают преступления, и потому правопорядок существенно зависит от борьбы с преступностью, от уголовного законодательства и практики его применения. Но не стоит преуменьшать и вредоносное значение непреступных правонарушений, которые наносят вред правопорядку, прежде всего, своей массовостью и латентным характером.

---

[*] *Пашенцев Дмитрий Алексеевич* – ведущий научный сотрудник отдела теории законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Москва); профессор Московского городского педагогического университета, доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

В связи с этим, правопорядок зависит от эффективности деятельности полиции и соответствующего законодательства. В этом отношении показателен опыт Российской империи, когда в условиях становления новой модели конструирования правопорядка важное место в деятельности государства получила его полицейская функция.

Полицейская функция применительно к Российской империи XVIII в. может пониматься широко: как деятельность государства в сфере общественного порядка и регулирования связанного с этим порядком общественных отношений. Для данного периода характерно достаточно широкое вмешательство государства во все сферы жизни подданных, что соответствовало распространенным в условиях абсолютизма концепциям и позволяет охарактеризовать Российскую империю как полицейское государство, но при этом без негативного оттенка.

Дореволюционный исследователь истории права В. Н. Латкин указывал на то, что идеи просвещенного абсолютизма постулировали необходимость контроля со стороны государства всех сфер жизни населения. В период реформ Петра I государство стремилось с помощью норм права регулировать множество мелких и второстепенных аспектов жизни, таких, как одежда, прическа, борода и т. д.[3]

Непосредственно полицейская деятельность, связанная с поддержанием общественного порядка и создание соответствующих институтов, получила нормативные основы в период правления Екатерины II. Предпринятая в 1775 г. губернская реформа поручила исполнение полицейских функций государственным органам местного управления.

В 1782 г. императрица подписала важнейший правовой акт в полицейской сфере, который получил характерное и даже символическое название – «Устав благочиния или полицейский»[4]. Этот источник права, который в какой-то мере можно считать прообразом современного кодекса об административных правонарушениях, содержал нормы, направленные на поддержание общественного порядка. Эти нормы имели два аспекта: институциональный и карательный. С одной стороны, Устав создавал во всех городах полицейские структуры, к числу которых относились управы благочиния, а также такие должностные лица, как квартальные надзиратели, ратманы и приставы. С другой стороны, нормы Устава устанавливали систему наказаний за множество возможных нарушений общественного порядка. Эти наказания лежали вне сферы уголовного права и были, соответственно,

более легкими, в основном, связанными со штрафом и заключением в смирительный либо работный дом.

Устав имел не только карательную, но и воспитательную направленность, что соответствовало идеям Екатерины II о необходимости перевоспитания правонарушителей. Для этого Устав определял те нравственные нормы, которыми должны были руководствоваться должностные лица при поддержании общественного порядка и пресечении правонарушений.

Таким образом, в процессе конструирования правопорядка власти Российской империи обратились к полицейской деятельности в ее широком понимании, рассматривая ее как важное условие поддержания порядка в обществе. Меры полицейского характера, вполне укладывавшиеся в общую политику государства того времени, стали приобретать все более важное значение, что проявлялось, прежде всего, в дальнейшем развитии и совершенствовании полицейского законодательства.

© Пашенцев Д. А., 2018

---

[1] См. подробнее: *Пашенцев Д. А., Черногор Н. Н.* Правопорядок в контексте современной постклассической методологии // Юридическая наука. 2017. № 1. С. 21–25.

[2] *Честнов И. Л.* Постклассическая теория права. СПб., 2012. С. 483.

[3] *Латкин В. Н.* Учебник истории русского права периода империи (XVIII и XIX века). М., 2004. С. 380.

[4] «Устав благочиния или полицейский». 8 апреля 1782 г. // Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. XXI. № 15379.

М. А. Дворжицкая[*]

ИНСТИТУТ НЕДОНЕСЕНИЯ О ПРЕСТУПЛЕНИИ: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII ВЕКА

В России полицейское государство рассматривается как один из этапов эволюции государственности в XVIII – первой половине XIX в.[1] Его специфической чертой является регламентация мельчайших подробностей народной жизни, мелочная, назойливая опека над подданными[2], при которой государство всеми возможными способами пытается скоординировать социальную, экономическую и политическую жизнь граждан[3]. Полиция выступает как инструмент всестороннего контроля в руках государства[4], издается множество регламентов, в которых фиксируется, что и каким образом следует делать подданным[5].

Важный этап истории российской полиции – первая четверть XVIII в., время создания регулярной полиции и наделение ее широким кругом полномочий. Наряду с противодействием уголовной преступности и охраной общественного порядка задачами созданной при Петре I полиции стало осуществление тщательного контроля за общественной и личной жизнью в стране. Каждый член полицейского государства должен был подчинить свои интересы общему благу. В таких условиях широко был распространен донос – особая форма гражданской добродетели, в условиях, когда страх и подозрительность были повседневной реальностью[6].

Регламентация доносов (изветов) в первой четверти XVIII в. опиралась на уже накопленный в XVI–XVII вв. опыт. Но именно во времена правления Петра I доносительство приобрело широкое распространение и стало эффективным средством подчинения частных интересов государственным.

В первой четверти XVIII в. появились множество нормативных правовых актов, которыми устанавливалось, как и о чем следовало доносить: «еще сильнее развилось значение доноса и преступность недоносителей в эпоху Петра», – подчеркивал известный правовед Н. С. Таганцев[7].

Контролю за сферой государственных преступлений в начале

[*] *Дворжицкая Марина Андреевна* – адъюнкт кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

XVIII в. уделялось особое внимание: составы антигосударственных преступлений были расширены; к ним относили все, что может принести убыток государству. К наиболее тяжким государственным преступлениям относились: посягательство на жизнь и здоровье государя (в том числе и словесные оскорбления), расхищение государственной казны, укрывательство беглых крестьян, утайка ревизских душ при переписи, любое сопротивление власти. Измена считалась не только тяжким преступлением, но и великим грехом, изменник приравнивался к богоотступнику[8]. От каждого подданного государя, которому стало известно о совершенном или готовящемся преступлении, требовалось донести властям[9].

Так, в соответствии с Указом «О нечинении доносов, о подметных письмах и о сожигании оных при свидетелях на месте» (1715), «…для тех, кто истинный Христианин и верный слуга своему Государю и отечеству, тот без всякого сомнения может доносить словесно и письменно о нужных и важных делах Самому Государю, или пришед к двору Его Царского Величества, объявить караульному сержанту, что он имеет нужное доношение, а именно о следующих:

1) о злом умысле против персоны Его Величества или измены;

2) о возмущении или бунте;

3) о похищении казны»[10].

В январе 1718 г. был установлен порядок доноса, согласно которому доносчик прежде всего должен был заявить о себе и о имеющихся у него сведениях караульному офицеру, который будет на карауле у Его Царского Величества дома[11]. Священнослужители были обязаны доносить о сообщаемых им на исповеди намерениях совершить преступление против государя и его семьи[12]. Никаких исключений для священнослужителя законодатель не предусматривал. Он так же, как и все подданные государства, должен был доносить о ставшем известном ему преступном замысле.

За неисполнение обязанности доносить лица подлежали уголовному наказанию. Недоносительство о преступлениях против государя признавалось тяжким преступлением и каралось смертной казнью. Ответственность недоносителей не дифференцировалась, они наказывались наравне с соучастниками[13]. Например, в 1722 г. было отмечено: «А буде кто, видя означенных злодеев, явно, что злое в народе рассеивающих, или ведая, что такое зло тайно они производят, а их не поймает, или о том не известит, и в том от кого изобличен будет, и за это учинена будет таковым смертная казнь без всякого пощажения,

движимое и недвижимое их имение все взято будет на его императорское величество»[14]. В 1724 г. был казнен новгородский священник Игнатий Иванов за недонесение слышанных им «непристойных слов»[15]. Сурово наказывались и лица, которые «непристойными словами» (бранью и матом, «матерной лаей») выражались в адрес царственных особ, при том, что «при московской невоздержанности на язык, брань была в большом ходу у людей XVII века»[16].

Не оставил без внимания недонесение о преступлении и «Артикул воинский» (1715), согласно которому каралось недонесение о богохулении (арт. 4); о посягательстве на императора (арт. 19), наказание за которое было равным наказанию за основное преступление; о готовящейся государственной измене или шпионаже (арт. 129); о наличии листовок, подстрекающих к бунту (арт. 136); о хищении имущества (арт. 194). Чрезмерная криминализации недонесения была справедливо отмечена М. М. Лапуниным, по словам которого «в эпоху действия Артикула (а также других нормативных актов эпохи Петра I) фактически наказуемыми были практически все случаи недонесения о преступлениях против казенных интересов, а также о фактах богохуления, распространено было и донесение о недонесении»[17].

Таким образом, в первой четверти XVIII в. доносительство получило широкое распространение. Обязанность доносить фиксировалась на законодательном уровне. Донос признавался действенным средством по охране общественного порядка. За недонесение о преступлении граждане подлежали уголовному наказанию, особенно строго карались недоносители о государственных преступлениях, которым назначалось наказание в виде смертной казни. Донос рассматривался как эффективный инструмент охраны государственных интересов.

© Дворжицкая М. А., 2018

---

[1] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Систематизация знаний об управлении обществом и становление науки полицейского права в Западной Европе в XVIII веке // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3(63). С. 39.

[2] *Гессен В. М.* Из лекций по полицейскому праву. СПб., 1902. С. 3.

[3] *Нижник Н. С.* Полицейское государство – государство «всеобщего благоденствия и всеобщего счастья» // Genesis: исторические исследования. 2016. № 6. С. 183–194.

[4] *Нижник Н. С.* Омнипотенция полицейского государства в оценке российской полицеистики // Genesis: исторические исследования. 2017. № 11. С. 67–86.

[5] *Нижник Н. С.* Российская полицеистика об основах регулирования отношений

между государством и обществом // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2017. С. 55–59.

[6] *Общая* теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 268.

[7] *Таганцев Н. С.* Русское уголовное право. Часть общая. Т. 1. М., 1994. С. 372.

[8] *Игнатов В. Д.* Доносчики в истории России и СССР. М., 2013. С. 21.

[9] Там же. С. 22.

[10] «О нечинении доносов, о подметных письмах и о сожигании оных при свидетелях на месте». 25 января 1715 г. // Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. V. № 2877.

[11] ПСЗ-1. Т. V. № 3143.

[12] ПСЗ-1. Т. V. № 4012.

[13] *Игнатов В. Д.* Доносчики в истории России и СССР. С. 30.

[14] ПСЗ-1. Т. V. № 3984.

[15] *Игнатов В. Д.* Доносчики в истории России и СССР. С. 30.

[16] Там же. С. 32.

[17] *Лапунин М. М.* Уголовная ответственность за недоносительство: история и современность. Саратов, 2006. С. 357.

Ч. Н. Ахмедов*
А. Б. Фёдоров**

«МАЙОРСКИЕ» СЛЕДСТВЕННЫЕ КАНЦЕЛЯРИИ В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИИ РОССИЙСКОГО УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

Конец XVII – начало XVIII в. в истории России был сложным и противоречивым периодом становления абсолютной монархии, началом петровской модернизации страны, формирования новых административно-судебных органов, в том числе и в сфере сыска. Последним, как известно, в то время стали заниматься Преображенский приказ во главе с князем-кесарем Ф. Ю. Ромодановским и первая Тайная канцелярия во главе с графом П. А. Толстым. Они выполняли свои функции под личным контролем самого самодержца, который отнюдь не делегировал им части своих полномочий, а только поручал расследование дел по особо важным государственным преступлениям.

Но, помимо вновь образованных постоянных органов политической полиции, для следствия по отдельным делам царь создавал и различные временные органы. К таковым, в первую очередь, относились «майорские» следственные или розыскные канцелярии. Своё название они получили потому, что их руководителями обычно назначались офицеры гвардии в майорских чинах. Первая такая канцелярия была образована 25 июля 1713 г. В этот день Пётр I подписал именной указ гвардии майору князю М. Н. Волконскому. Указом князю предписывалось произвести досудебное разбирательство обвинений против архангелогородских администраторов, а затем доставить соответствующие материалы и тех, кто окажется виновным, в Санкт-Петербург[1].

Вслед за первой «майорской» канцелярией последовали и другие. В 1718 г. гвардеец Г. Г. Скорняков-Писарев получил приказ арестовать в Суздальском Спасо-Покровском монастыре первую жену царя Евдокию, произвести в её келье обыск, изъяв все письма и бума-

* *Ахмедов Чингиз Нарман оглы* – заместитель начальника кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

** *Федоров Александр Борисович* – профессор кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

ги. В том же году гвардии майор С. А. Салтыков арестовал и доставил в Петропавловскую крепость А. В. Кикина и других соучастников по делу царевича Алексея. Канцелярия И. И. Дмитриева-Мамонова расследовала дело губернатора Сибири князя М. П. Гагарина, обвинявшегося во взяточничестве и приговорённого судом к повешению[2].

Все «майорские» канцелярии подчинялись непосредственно Петру I. Он лично руководил их деятельностью, рассматривал и утверждал её результаты.

В 1724 г., когда, по мнению императора, надобность в канцеляриях отпала, он распустил их своим указом, передав все дела в Сенат. Специалисты-историки подсчитали, что в 1713–1724 гг. Пётр I временные «майорские» канцелярии создавал 15 раз[3]. Кроме них для расследования проступков высших должностных лиц он привлекал и своих денщиков[4]. Многие из них так же, как и гвардейцы-«следователи», поднаторев в делах сыска и доказав свою преданность царю-реформатору, достигли впоследствии высоких государственных должностей.

Сам же факт появления в рассматриваемом периоде наряду с государственными учреждениями сыска его временных органов из представителей гвардии свидетельствует о том, что тогда разделения функций между ними ещё не было. Подразделения гвардии, предназначенные для обеспечения личной безопасности монарха, активно привлекались для выполнения несвойственных им задач розыска и следствия.

По мнению Д. О. Седова и А. В. Федорова, «появление «майорских» канцелярий было связано с фрагментарным вычленением стадии предварительного расследования в уголовном процессе, которое произошло в ходе проведения петровской судебной реформы первой четверти XVIII в.»[5]. Однако М. А. Маков замечает по этому поводу, что, «канцелярии создавались для производства расследования не всех преступлений, а только должностных, и совершенных высокопоставленными лицами, причем носили временный характер, вряд ли они могут претендовать на роль родоначальников всех следователей. У Преображенского приказа, основанного Петром I в 1698 г., для этого гораздо больше оснований»[6]. Так или иначе, но сотрудники органов следствия Российской Федерации с 2013 г. отмечают свой профессиональный праздник 25 июля – именно в тот день, когда в 1713 г. были создана первая «майорская» канцелярия[7].

Во всяком случае, появление и деятельность «майорских» след-

ственных канцелярий стала важным эпизодом в развитии отечественного уголовного процесса, послужившим выделению из последнего стадии предварительного расследования. Как известно, окончательное выделение этой стадии произошло в 1860 г. в ходе подготовки судебной реформы, когда были приняты нормативно правовые акты. «Учреждение судебных следователей» от 8 июня 1860 г. ввел должность судебного следователя в структуре уездного суда, возложив на него обязанность проведения предварительного расследования[8]. «Наказ судебным следователям»[9] определил порядок действий судебного следователя при производстве следствий и при исполнении обязанностей по производству предварительного следствия по уголовным делам, которым должны руководствоваться не только следователи, но и следственные комиссии при их создании по отдельным уголовным делам.

«Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление и проступок» от 8 июня 1860 г.[10], регламентировал деятельность полиции по расследованию преступлений и производству дознания. Наказ являлся подробной инструкцией полицейским чиновникам при проведении первоначальных следственных действий непосредственно на месте преступления и выполнении отдельных поручений судебного следователя в производстве предварительного следствия. Разделение дознания и следствия не было простой формальностью. Оно способствовало усовершенствованию института предварительного расследования и дознания, подняв их на новый организационно-правовой уровень.

© Ахмедов Ч. Н., 2018
© Фёдоров А. Б., 2018

[1] *Маков М. И.* История дознание полиции. М., 2016. С. 20.
[2] *Григорьев Б. Н., Колоколов Б. Г.* Повседневная жизнь жандармов. М., 2007. С. 79.
[3] *Маков М. А.* История дознания полиции. М., 2016. С. 20.
[4] *Семевский М. И.* Тайная служба Петра I. Документальные повести. Минск, 1993. С. 376.
[5] *Седов Д. О., Федоров А. В.* Следствие при Петре I: «майорские» следственные канцелярии // Российский следователь. 2005. № 5. С. 53.
[6] *Маков М. А.* История дознания полиции. С. 21.
[7] Постановление Правительства Российской Федерации от 27 августа 2013 года № 741 «О Дне сотрудника органов следствия Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 35. Ст. 4526.
[8] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2).

Т. XXXVI. № 35890.
[9] ПСЗ-2. Т. XXXVI. № 35891.
[10] ПСЗ-2 Т. XXXV. Отд. 1. № 35892.

Н. В. Козлова*

«ДЛЯ ЧЕГО НА УЛИЦАХ ЯВЛЯЮТЦА НИЩИЕ?»: МОСКОВСКАЯ ПОЛИЦИЯ И НИЩИЙ ЛЮД В 30-Х ГОДАХ XVIII ВЕКА

Функции полиции России на протяжении 300 лет ее существования наполнялись разным смыслом и содержанием. Наиболее широкими и разнообразными они были в XVIII в., что отражало стремление ее создателя Петра I к тому, чтобы полиция как «душа гражданства» стала опорой «всех добрых порядков, … человеческой безопасности и удобности». Одним из условий обеспечения «добрых порядков», по замыслу великого реформатора, должно было стать призрение «нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих», защита «вдовиц, сирых и чужестранных по заповедям божиим»[1]. Для того, чтобы в полной мере оценить этот замысел, необходимо проследить практику его воплощения в реалиях конкретного исторического времени и места. Именно эту задачу применительно к Москве 1730-х годов и ставит перед собой автор настоящей статьи. Источниками послужат законодательные акты и документы Сената и Московской полицмейстерской канцелярии, хранящиеся в Российском государственном архиве древних актов.

С давних времен в Москве обитало огромное количество бродячих нищих, стекавшихся в нее из ближних и дальних мест. Одни просили милостыню на улицах, у храмов и под окошками, другие собирались на мостах и крестцах, третьи селились на церковной земле поблизости к храму в сколачиваемых самостоятельно или с помощью прихожан избах-кельях. Все они питались милостынею, просимой «Христовым именем». Традиция нищелюбия была воспитана древнерусским благочестием, которое питалось взглядом на милостыню как на средство спасения души. А потому подаяние нищим расценивались как первейший христианский долг.

Петровская эпоха внесла значительные перемены в дело социального призрения, подчинив эту, как и многие другие сферы общественной и частной жизни, «государственной пользе». Главный

* *Козлова Наталия Вадимовна* - профессор кафедры истории России до начала XIX века исторического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, доктор исторических наук, профессор.

смысл законодательных мер Петра I и последующих правительств по отношению к нищим состоял в разделении их на действительно нуждающихся в помощи и нищих-промышленников, то есть тех, кто сделал поиск подаяния постоянным промыслом. Дряхлых, больных и убогих следовало помещать в богадельни с тем, чтобы «впредь по улицам бродящих и лежащих нищих…не было»[2]. Притворных же нищих из крестьян, посадских и безместных церковников предписывалось отсылались по домам, а при повторной поимке, «бив на площади кнутом, посылать в каторжную работу, а баб в шпингаус, а ребят бить батоги, посылать на суконный двор и к прочим мануфактурам», посадских же людей определять в солдатскую службу[3]. Уже ранними петровскими указами репрессивные методы как средство борьбы с бродячим нищенством были возведены в ранг государственной политики. В дальнейшем происходило их ужесточение[4].

Введенные Петром I новации касались не только наказаний нищих, но, и, что было вовсе противно обычаям православной жизни, подателей милостыни. Указы 1718 г. и последующих годов под угрозой штрафа (от 5 до 10 руб.) запрещали подавать милостыню и повелевали задерживать бродячих нищих[5]. Правда, запрет распространялся только на ручную милостыню, даваемую без разбора всякому просящему ее Христовым именем. Отныне законным проявлением нищелюбия могла быть передача денег в богадельни, «гошпитали и другия таковыя места». По подсчетам П. Власова в Петровскую эпоху было издано около 20 указов против нищенства, а всего с конца XVII в. до 1775 г. вышло до 70 указов[6].

В Москве выявлением и поимкой бродячих нищих занимались состоявшие при Московской Полицмейстерской канцелярии команды. Собственно ответственность полиции заключалась в самой поимке нищих, их сортировке и отправке по ведомственной принадлежности: крестьян к их владельцам или в Дворцовую канцелярию, посадских в Ратушу, а прочих «прямых» нищих, в основном отставных солдат, солдатских жен и вдов, в синодальные учреждения для дальнейшего определения в богадельни и на пропитание в монастыри. Не всегда Полицмейстерской канцелярии удавалось наладить взаимодействие с учреждениями, ответственными за дальнейшую судьбу выявленных в Москве бродячих нищих. Рассылаемых ею по коллегиям и канцеляриям нищих московские учреждения отказывались принимать, ссылаясь на

то, «что им девать их некуда»[7]. Сенат, ответственный за решение вопроса о содержании нищих «в добром порядке», рассматривал его лишь в одном ракурсе. Его беспокоил сам факт присутствия на улицах нищих, число которых, несмотря на предпринимаемые меры, по-прежнему было велико.

Красноречиво об этом повествует небольшая записка, сохранившаяся среди делопроизводственной документации Сената. В декабре 1730 г. в Сенат были вызваны секретари Московской полицмейстерской канцелярии и Коллегии экономии. Им был задан один вопрос: «Для чего *на улицах* являютца нищие?» (курсив мой. – *Н. К.*). Смысл вопроса заключался именно в том, что нищие «являютца» на улицах. Социальный же подтекст нищенства как явления в данном случае Сената не интересовал. Первый секретарь «объявил, что они пойманых нищих отсылали в Коллегию экономии, только в той коллегии не принимают». А второй «сказал, что де от полиции в Экономию были присланы три девки солдацкие, а которых оные полков, о том не объявлено, и за тем в тое коллегию не приняты, а велено написать которых полков». И далее шла выразительная ремарка секретаря Сената: «И потом им сказано …, чтоб они по сношению между собою оное чинили неослабно»[8]. Что собственно «оное» следовало «чинить» с тем же рвением и эффективностью остается до конца не ясным. Вероятно, имелось в виду освобождение улиц Москвы от бродячих нищих, средством достижения чего полагалось тесное взаимодействие между учреждениями. Однако при бюрократическом подходе к делу сбои в таком взаимодействии были неминуемы, а его результаты проблематичны. Иными они не могли и быть, поскольку по точному определению современного исследователя, «действительной целью деятельности чиновника выступает вовсе не достижение некоторого эффекта в объекте…его воздействия и управления, а точное исполнение указаний и инструкций административного руководства. *И именно это является критерием успешности работы каждого чиновника*»[9]. Нахождение всей процедуры «сортировки» нищих, увечных, больных и престарелых людей в чиновничьих руках неминуемо приводило к «сухому канцелярскому формализму»[10]. Конечными пунктами такой бюрократической процедуры в лучшем случае становились закрытые по характеру заведения призрения, в худшем – высылка в неизвестность будущего положения, сопровождавшаяся новыми мытарствами по учреждениям, а нередко

прежним хождением по миру. Иным нищим, лишенным пропитания и ослабленным болезнями, вовсе не суждено было дождаться решения своей судьбы. В то время как между учреждениями шла длительная переписка, конец которой мог положить лишь Сенат, они тихо умирали.

Вот только одна из многочисленно возможных зарисовок. В ноябре 1735 г. Московская полицмейстерская канцелярия отослала в Коллегию экономии для дальнейшего определения в богадельни 9 солдатских вдов, задержанных «в прошении милостыни, в чем они и сами в допросех не запирались». С ними также был послан малолетний Гаврила Иванов, «у которого руки в кистях, а ноги в коленях, знатно от болезни, свело, … лет пяти». Он был обнаружен лежащим под рогожею в санях на Тверской улице. О себе, «какова чину отец его был и откуда он привезен и ничего, кроме того, что де отец его и мать померли», по малолетству и болезни он сообщить не смог. Всех их Коллегия Экономии не приняла, отослав назад в Полицию, объявив, что сделать это без указа Конторы Сената «не смеет». То же повторилось и в феврале следующего года, на этот раз уже с некоей «девкой Афимьей», отец которой умер, а сама она «весьма больная» жила в разных сараях и была подобрана, лежащей на улице. О ней в Коллегии экономии вновь было сказано, «еже ли де из Сенатской канторы прислан будет указ, то она принета будет». Донося обо всем в Сенатскую контору и требуя от нее указ, «как с таковыми поступать», Полицмейстерская канцелярия добавляла: «А оные салдацкие жены ис полицы свобожены с росписками (то есть временно вновь отправлены на улицы просить милостыню. – *Н. К.*), и вышеписанной малолетной за неприемом ево в ту коллегию в полицы умре, а оная девка содержитца в полицы (поскольку лежачая больная. – *Н. К.*)»[11].

При знакомстве с мытарствами нищих, выявляемых полицией на улицах Москвы, отчетливо виден бюрократический характер деятельности учреждений, ответственных за судьбу лиц, не способных к самостоятельному пропитанию. Она была нацелена на неукоснительное соблюдение предписаний вышестоящих структур, на фоне которых реальная судьба конкретного человека как бы и не замечалась. В результате немалое число обездоленного люда, хотя и оказывалось на какое-то время в поле зрения полиции, а затем и соответствующих структур, но так и не находило постоянного приюта. В итоге «добрый чин милостыни», долженствующий по

замыслу Петра I заменить ручную милостыню, на практике оказался весьма далек от декларированной властью идеи защиты «нищих, бедных, больных, увечных … по заповедям Божиим».

© Козлова Н. В., 2018

[1] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее - ПСЗ-1). Т. VI. № 3708. Гл. X «О полицейских делах».

[2] Цит. по: *Стог А. Д.* О общественном призрении в России. Ч. 1-2. СПб., 1818. С. 31.

[3] ПСЗ-1. Т. III. № 1424, 1489.

[4] ПСЗ-1. Т. IV. № 2467; Т. IX. № 6406.

Подробнее законодательные меры о богаделенных и бродячих нищих см.: *Козлова Н. В.* Люди дряхлые, больные, убогие в Москве XVIII века. М., 2010. С. 21–45.

[5] ПСЗ-1. Т. V. № 3213. Т. VI. № 3945.

[6] *Власов П. В.* Обитель милосердия. М., 1991. С. 147.

[7] Российский государственный архив древних актов (далее – РГАДА). Ф. 248. Оп. 9. Кн. 531. Л. 405 об.

[8] РГАДА. Ф. 248. Оп. 9. Кн. 531. Л. 427.

[9] *Фомин Э. Л.* Благотворительность: дискуссионное поле и исследовательские задачи // Благотворительность в России. Социальные и исторические исследования. СПб., 2001. С. 27.

[10] *Максимов Е.* Историко-статистический очерк благотворительности и общественного призрения в России. Б. м., 1894. С. 58.

[11] РГАДА. Ф. 248. Д. 7759. Л. 91–92.

С. В. Красильников*

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII ВЕКА

В первые годы своего царствования Екатерина II приняла ряд мер по совершенствованию деятельности полиции.

Правовое регулирование деятельности административно-территориальной системы управления во второй половине XVIII в. осуществлялось на основе актов административного законодательства общего характера таких, как Соборное уложение (1649), Новоуказанные статьи (1669), а также специальных административно-правовых актов, в числе которых Генеральный регламент (1720), Табель о рангах (1722), Учреждение о губерниях (1775), Регламент главного магистрата (1721) и др.

Анализ содержания указанных актов позволяет выделить основные направления административно-правовой деятельности во внутриполитической сфере – это обеспечение «безопасности» и обеспечение «благочиния».

Из законодательных актов второй половины XVIII в., относящихся к регламентации формирования и деятельности административно-территориальной системы управления в губерниях, большое значение, бесспорно, имеет «Наставление губернаторам» от 21 апреля 1764 г. Оно невелико по содержанию (состоит из введения и 18 статей), однако сыграло ведущую роль в правовой регламентации деятельности местной администрации.

В соответствии с указанными актами были увеличены штаты руководящих сотрудников Главной и Московской полицмейстерской канцелярии а розыскная экспедиция в Санкт-Петербурге в 1763 г. была выделена из Главной полицмейстерской канцелярии и стала самостоятельным учреждением подчиненным юстиц-коллегии[1].

Таким образом, следственно-розыскные и судебные функции изымались из ведения полиции. Разделение административных и су-

* *Красильников Сергей Владимирович* – доцент кафедры правоведения Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург), кандидат юридических наук, доцент.

дебных функций было одним из принципов выдвигаемых философами-просветителями передовой политико-правовой теорией XVIII в. Екатерина II разделила Правительственный Сенат на шесть департаментов. К компетенции третьего департамента был отнесен контроль за деятельностью полицейских органов Империи.

Характерными документами екатерининского времени «просвещенного абсолютизма» в России был знаменитый «Наказ» императрицы Екатерины II, данный комиссиям о сочинении проекта нового Уложения» с дополнительной гл. XXI «О благочинии, называемом инако полицией» и один из наказов государственных учреждений – «Наказ Главной полиции»[2].

В «Наказе Главной полиции» говорилось, что полиция должна действовать, прежде всего, «по правилам справедливости, нежели по точной силе законности». В ее задачи входило «вкоренять в сердца обывателей страх божий», и одновременно, следить за поведением священнослужителей, которые дабы подданные не лишалась доверия к чинам полиции. Полиция должна была наблюдать за тем, чтобы дети почитали родителей, каждый подданный жил, а после смерти был похоронен в соответствии со своим социальным положением, чином и званием.

Очень важным было провозглашение того, что полиция осуществляет свою власть над всеми, не исключая никого, какого бы он звания ни был.

Эти и другие положения «Наказа Главной полиции» были частично воплощены в последующих нормативных актах, практике организации и деятельности полицейских органов.

Екатериной II была воспринята идея разделения властей как разделение компетенции между частями единого самодержавного государственного механизма. В Большом наказе и дополнении к нему разграничивалась компетенция судебных и полицейских органов. На полицию предполагалось возложить предупреждение и выявление уже совершенных преступлений, проведение дознания по ним и передачу в суд. Сама полиция окончательно могла рассматривать только малозначительные правонарушения[3]. Деятельность ее должна быть оперативной, при этом ей следует руководствоваться преимущественно не законами, а уставами (подзаконными актами, издаваемыми органами полицейского управления). Из ведения полиции изымались, согласно наказу, общеадминистративные и финансовые вопросы. При этом в ее ведении предлагалось оставить многие вопросы,

далекие от конкретного понятия «благочиние». Например, – строительный надзор.

Реформа 1775 г. создавала новый административно-полицейский аппарат в уезде, но городская полиция не имела достаточно развитого специального аппарата, круг ее действий, определенный в инструкции городничему, во многом аналогичной инструкции капитан-исправнику, недостаточно учитывал новые условия городской жизни.

В 1785 г. были созданы сословные органы городского самоуправления – городские думы. К их компетенции относилось и «сохранение в городе мира, тишины и спокойствия», а также «наблюдение порядка и благочиния».

В 1782 г. был обнародован «Устав благочиния или полицейский» – важнейший памятник не только русского законодательства, но и всей истории административного права XVIII в., положивший начало новому периоду в истории полиции. «Устав благочиния или полицейский» обобщает и конкретизирует ранее намеченные обязанности полиции и устанавливает структуру полицейских органов; определяет круг хозяйственных дел, порученных полиции, что свидетельствует о намерении распространить полицейские правомочия и на область благоустройства.

Почти неограниченная судебная власть, которой полиция пользовалась в период предшествовавший изданию «Устава благочиния или полицейского», поставлена этим актом в тесные рамки и сохранена только за коллегиальными органами.

Компетенция управ благочиния в соответствии с выше указанным актом стала включать в себя следующее.

1. Заведование делами собственно полицейскими и некоторыми из хозяйственно-распорядительных, а также решение дел о маловажных преступлениях и проступках не свыше 20 руб., и дела о кражах в указанных пределах.

2. Управа может требовать исполнение только обнародованных законов. При этом «дать правый и равный суд всякому состоянию».

3. Управа благочиния обязана наблюдать, «во-первых, за тем, чтобы в городе сохранены были благочиние, добронравие и порядок, во-вторых, чтобы предписанное законами полезное повсюду в городе исполняемо и сохраняемо было, в случае же нарушения управа благочиния, по состоянию дела, несмотря ни на какое лицо, всякого должна приводить к исполнению предписанного законами, в-третьих,

только управа благочиния имеет право приводить в действие «повеление правления, решения палат и прочих судов и чинить отказы домов и мест в городе, предместье и на городских землях».

4. Управа благочиния обязана наблюдать за исполнением правил о торговле «дабы никто запрещенным не торговал в городе и через межу города не возил запрещенного»; управа должна иметь сведения о торговых ценах на продукты питания в городе и об этом по прошествии каждого месяца составлять записку и вносить в особую книгу, чтобы по ней всегда можно было узнать, по какой цене в какое время года продавался хлеб; наконец, управе поручен контроль за тем, чтобы меры и весы были верные, исправные и «заклейменные».

5. Управа обязана наблюдать за исполнением паспортных правил, чтобы никто беглых людей не принимал и не укрывал; нарушителей этого запрещения, в случае если они не отдадут добровольно беглого, управа должна отсылать в суд.

6. Управа благочиния должна заботиться об исправном состоянии путей сообщения и мостов в городе и предместье, «чтобы проезжим не было ни остановки, ни опасности».

7. Далее перечисляются обязанности управы благочиния: сохранение мира и тишины православной церкви, меры ограничивающие роскошь, преследование запрещенных игр, наблюдение за лотереями, народными играми и забавами и театральными представлениями, сохранение чистоты общественных нравов и т. д.

8. Если управа получит сведения о проступке или преступлении, наносящем обществу вред, расследование должна происходить «на месте и по точному и зрелому рассмотрению всех обстоятельств» поручается частному приставу, а где его нет, квартальному надзирателю.

Для уголовных дел приставу предписывается следующая программа следствия: 1) исследование объекта данного преступления, 2) о самом действии, которое совершено, 3) о способе или орудии, чем совершено, 4) о месте, где произошло, 5) выяснение с умыслом или без умысла совершено, обнаружение доказательств и 6) о преступнике, которым совершено.

Таким образом, органы полиции в России, организованные в соответствии с новыми законами Екатерины II, приобрели большую стройность и соответствие сложившимся экономическим политическим реалиям. Однако функции, возложенные на нее, были столь обширны, что объективно становились трудно, а в некоторых случаях

совсем невыполнимыми. Кроме чисто полицейских функций, в современном понимании, направленных на обеспечение общественного порядка, полицейские органы выполняли и нехарактерные функции, что осложняло работу. Несмотря на все положительное, что принесла реформа полиции она так и осталась незавершенной.

© Красильников С. В., 2018

[1] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е]. Т. XVI. № 11871.

[2] Сборник Императорского Русского исторического общества. Т. 34. СПб., 1879. С. 78.

[3] *Мушкет И. И.* Полиция в механизме Российского государства: Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 79.

А. В. Ерёмин*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦМЕЙСТЕРОВ И ПРОКУРОРОВ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ XVIII ВЕКА

XVIII век стал для российской государственности временем радикальных преобразований, связанных с именами двух правителей, получивших почетные титулы Великих, – Петра I и Екатерины II. Содержание реформ заключалось в модернизации традиционного устройства Московского царства, в рационализации системы управления[1].

Особенностью этого процесса было, во-первых, обращение к европейскому опыту как концептуально оформленному, апробированному на практике и привлекательному для русского царя. Начиная с деятельности Петра I, в России начинает реализовываться модель так называемого регулярного, или полицейского, государства, основывающаяся на идее необходимости государственного регулирования всех сфер жизни общества посредством разумных и справедливых законов во имя достижения «общего блага». На всем протяжении XVIII в., да и в более поздние времена, эта идея оставалась неизменной, составляя идеальную цель абсолютистской монархии в России.

Во-вторых, создание полицейского государства было не только длительным, но и противоречивым процессом: если Петр I создавал новые органы власти и управления, то его ближайшие преемники начали реорганизацию системы управления, упраздняя одни органы и создавая другие, Елизавета – реставрировала петровскую систему управления, а Екатерина II – модернизировала последнюю, придав ей более упорядоченный характер и допустив к участию в управлении дворянское сословие[2].

Государственные преобразования в России XVIII в. неоднократно становились предметом изучения историков и правоведов[3], но, тем не менее, поле для научного изучения сохраняется. Традиционно внимание уделяется реформам Петра I и Екатерины II в целом, отдельным направлениям деятельности последних и правовому статусу

* *Ерёмин Алексей Валерьевич* – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат исторических наук.

органов власти, и в меньшей степени – системе управления как взаимосвязи органов власти и управления.

Создание полицейского государства Петром I потребовало учреждение институтов, которые наделялись полномочиями по поддержанию общественного порядка и надзору за правительственным аппаратом и должностными лицами, – полиция и прокуратура. Однако, поскольку административная практика того времени допускала вместо создания отдельных государственных органов наделять властными полномочиями должностных лиц, то речь должна идти не об учреждении полиции или прокуратуры, а о создании должностей генерал-полицмейстера и генерал-прокурора и подчиненных им чиновниках. Вначале законодательно определялось должностное положение руководителя нового учреждения, очерчивался круг его полномочий, потом на руководящую должность назначалось конкретное лицо, которое комплектовало аппарат и после этого о новом органе управления делалось публичное сообщение.

Создание регулярной полиции в России связано с утверждением Петром I 25 мая 1718 г. инструкции с названием «Пункты, данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру»[4]. Этой инструкцией не просто определялась компетенция генерал-полицмейстера, а фактически учреждалась эта должность. 27 мая 1718 г. на должность генерал-полицмейстера назначается генерал-адъютант царя А. М. Девиер. По-видимому, одновременно произошло формирование особого учреждения – «генерал-полицмейстерской канцелярии», «канцелярии Девиера»[5]. Впоследствии, в 1722 г. в Москве была учреждена должность обер-полицмейстера, который подчинялся непосредственно генерал-полицмейстеру; были созданы Московская полицмейстерская канцелярия, а в 1730-е годы – регулярная полиция и в провинциальных городах. Они подчинялись полицмейстерской канцелярии в Санкт-Петербурге, которая после этого стала называться Главной, становясь центральным учреждением по управлению полицией. Канцелярии были независимыми от местных органов управления.

Прокуратура начинает свою историю в 1722 г. с двух указов Петра I от 12 января «О бытии при Сенате генерал и обер-прокурорам, рекетмейстеру, экзекутору, и герольдмейстеру, а в каждой коллегии по прокурору»[6] и от 18 января 1722 г. «О бытии в надворных судах прокурорам и о принятии доносов от фискалов и людей посторонних»[7]. Первым генерал-прокурором был назначен

П. Н. Ягужинский. Несколько позднее, 27 апреля 1722 г. указом «О должности генерал-прокурора»[8] был определен круг его полномочий. Несмотря положительный эффект от создания прокуратуры для государства, приведенные документы указывают определенные недостатки реформ:

– двухчастная и двухуровневая организационная структура означала разделение прокуратуры на несвязанные части – генерал-прокуратуру Правительствующего Сената и обер-прокуратуру Святейшего Синода;

– в сенатской части прокуратуры на практике сложилось формально-иерархическое равноправие прокуратур коллегий и прокуратур надворных судов (несмотря на то, что надворные суды подчинялись Юстиц-коллегии в административном отношении и являлись по отношению к ней нижестоящими судебными инстанциями);

– не было предусмотрено учреждение прокуратур при неколлегиально устроенных центральных органах власти и при специализированных судах по государственным преступлениям[9].

Как указывалось ранее, взаимодействие является имманентным качеством системы управления, поэтому, на наш взгляд, представляют интерес основы взаимодействия полиции и прокуратуры. Хотя приведенные указы, определяющие полномочия данных органов, не предусматривают правовой основы для взаимодействия последних, тем не менее, поставить вопрос необходимо.

В научной литературе высказывается идея о том, что «с введением принципа коллегиальности в управлении руководители ряда учреждений официально теряют единоначалие, в какой-то степени заслоняются возглавляемыми ими учреждениями, которые действуют уже как будто самостоятельно. Такое преобразование происходило и с полицмейстерской канцелярией»[10]. В доказательство приводится следующий довод, хотя особого правового акта о введении коллегиального управления в полицмейстерской канцелярии нет, однако, в указах Сената и полицейских документах 1720-х годов[11] данное учреждение фигурирует как коллегиальное. Признав за полицмейстерской конторой статус коллегии, мы можем предполагать в этом случае, что взаимодействие с прокуратурой должно было осуществляться в силу назначения в состав канцелярии прокурора. Однако, это предположение опровергается отсутствием данных о включении прокурора в состав канцелярии и даже об его участии в заседаниях канцелярии. Заметим, что список учреждений, наделенных статусом коллегий, изме-

нялся, но всегда оставался определенным – канцелярии в нем отсутствуют.

Что же касается упоминаний в архивных документах о коллегиальности и распространении Генерального регламента 1720 г. на все учреждения, в том числе и на полицмейстерские канцелярии[12], то это надо рассматривать в контексте методов работы учреждения и делопроизводства, а не доказательства правового статуса.

Если мы возьмем в качестве основы взаимодействия функциональную сферу, то следует признать ограниченную компетенцию генерал-полицмейстера. Согласно «Пунктам…» за последним закреплялись полномочия по контролю за строительством, санитарией и благоустройством, противопожарной безопасностью, и порядком. В части поддержания порядка он был вправе организовывать задержание, допрос и направление в суд лиц, задержанных на улицах или рынках за драки. Рассмотрение подобных дел относилось к ведению низших судов – городовых, при которых прокуроры не состояли[13]. Следущий уровень иерархии судебных органов - надворные суды – были упразднены в 1727 г.[14].

Таким образом, необходимо признать, что взаимодействие между полицией и прокуратурой выстаивалось постепенно. На первом этапе, в результате реформ Петра I были заложены только основы существования этих учреждений. Следующий шаг – выстраивание взаимодействия между ними – связан с более поздним временем, с губернской реформой Екатерины II 1775 г.[15], в соответствии с которой в правлениях губерний и городах появились должности вице-губернатора (обер-полицмейстера) и городничего (полицмейстера), а прокуроры были введены в состав наместнических и губернских правлений, губернского магистрата и судебных органов.

© Ерёмин А. В., 2018

---

[1] *Медушевский А. Н.* Утверждение абсолютизма в России. М., 1993.

[2] *Административно-территориальное* устройство России. История и современность. М., 2003. С. 61–98.

[3] Например: *Ерошкин П. Н.* История государственных учреждений в дореволюционной России. 3-е изд. М., 1983. С. 71–132; *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008.

[4] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. V. № 3203.

[5] *Сизиков М. И.* Полицейская реформа Петра I // Правоведение. 1992. № 2. С. 88–96.

[6] ПСЗ-1. Т. VI. № 3877.
[7] ПСЗ-1. Т. VI. № 3880.
[8] ПСЗ-1. Т. VI. № 3979.
[9] *Серов Д. О.* Фискальная служба и прокуратура России первой трети XVIII: Автореф. дис. … докт. ист. наук. Екатеринбург, 2010. С. 11–12.
[10] *Сизиков М. И.* Полицейская реформа Петра I // Правоведение. 1992. № 2. С. 88–96.
[11] Российский государственный архив древних актов (далее – РГАДА). Ф. 1451. Оп. 1. Д. 13. Л. 212.
[12] РГАДА. Ф. 931. Оп. 3. Д. 3. Л. 144.
[13] *Серов Д. О.* Судебная реформа Петра I: историко-правовое исследование. М., 2009. С. 200–373.
[14] ПСЗ-1. Т. VII. № 5017.
[15] ПСЗ-1. Т. XX. № 14392.

Н. Н. Ефремова*

НИЖНИЙ ЗЕМСКИЙ СУД КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ЭПОХИ «ПРОСВЕЩЕННОЙ МОНАРХИИ»

Задача обеспечения общественного и правового порядка является одной из важнейших для любого государства, без чего невозможно его эффективное функционирование и сохранение целостности. Эта задача решается, прежде всего, надлежащей организацией и деятельностью правоохранительных органов и иных звеньев государственного механизма, в числе которых важное место занимают суд и полиция. Становление последних в качестве институционально и функционально обособленных происходило в разное время и в соответствии с национально-культурными, экономическими, правоидеологическими, политическими и прочими особенностями отдельных государств. Здесь можно вспомнить примеры средневековых мировых судей в Англии, «дворян» в Вольном Новгороде и др.

В Русском, Российском государстве это происходило постепенно, в соответствии с поступательной трансформацией функций по охране общественного порядка и разрешению юридически значимых межличностных и социально-групповых споров и конфликтов из частных в публичные, государственные. К тому же дифференциация органов государственного управления происходила релевантно социальным, экономическим, политическим и иным изменениям в жизнедеятельности общества и государства. До XVIII в. полицейские и судебные функции осуществлялись едиными органами и должностными лицами, в частности, наместниками и волостелями, земскими и губными избами и другими учреждениями, природа которых была различной: аристократической, сословной, территориально-представительной, зарождающейся бюрократической. И лишь последняя имела потенциал удовлетворения потребности в универсаль-

* *Ефремова Надежда Николаевна* – ведущий научный сотрудник сектора истории государства, права и политических учений Института государства и права Российской академии наук (Москва); профессор кафедры теории и истории государства и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), кандидат юридических наук, профессор.

ной защите интересов государства, общества и индивида в правопорядке и правосудии. Учреждение специальных полицейских и судебных органов, отдельных друг от друга, финансовых и административных произошло в ходе реформ Петра I[1]. Однако их окончательное организационно-правовое оформление относится уже ко времени правления Екатерины II. Не претендуя на полное освещение заявленной в названии проблемы, хотелось бы привлечь внимание к одному из звеньев государственного механизма, деятельность которого была направлена на обеспечение общественного порядка и правосудия по определенным в законе делам в всесословном порядке на местном уровне – нижнему земскому суду. Ему не заслужено мало внимания уделено в историографии. Это, возможно, обусловлено тем, что, с одной стороны, в трудах по истории суда не замечается его правосудная деятельность, а в исследованиях по истории полиции уже в силу его названия и организационно-функциональной особенности, также не учитывается его наличие в системе полицейских органов. Несомненно, что в тени заменившего его впоследствии в сфере местной юстиции прогрессивного и демократического мирового суда, его позитивные качества не выглядели столь же значительными. В частности, и «отцы и дети» Великой судебной реформы в своих трудах саркастически демонстрировали его явные несовершенства, сопоставляя с мировым судом, юрисдикционное качество которого отмечалось в соответствии со сложившейся в пореформенный период апологией новелл, принципиальных и институциональных нововведений Судебных уставов 1864 г. Не вступая с ними в дискуссию, в связи с заданным ограниченным объемом текста, хотелось бы привлечь к этому суду внимание современных исследователей и читателей, как к органу, традиционно все еще остававшемуся судебно-административным (судебно-полицейским) органом, но в отличие от предшествующих (воевод и губернаторов), – коллегиальным и выборным, услуги которого были бесплатны (в противовес кормленщикам – наместникам и волостелям), бессословным, порядок формирования которого был установлен законом (что не характерно для земских и губных изб). Уже это позволяет признать его прогрессивным, отчасти основанным на идеях Просвещения, в отличие от действовавшего прежде.

Нижний земский суд был учрежден в ходе губернской реформы Екатерины II, проводимой в соответствии с «Учреждениями для управления губерний Всероссийския империи», утвержденными 7 ноября 1775 г. (вторая часть была утверждена 4 января 1780 г., одна-

ко в Полном собрании законов Российской империи обе части помещены под одним номером и под одной датой)[2]. В главе I Учреждений о примерных штатах губернии устанавливалось: «В каждом уезде или округе учреждается нижний земский суд» (ст. 22); состав этого суда – «земский исправник, или капитан, и два или три заседателя, смотря на обширность уезда» (ст. 23). При этом численность населения уезда определялась «от двадцати до тридцати тысяч душ» (ст. 17 Учреждений). Соответственно, население уезда было подведомственно и подсудно нижнему земскому суду в пределах его компетенции и юрисдикции. Несмотря на совмещенность судебного и административного округов, устанавливаемая относительно равная численность податных душ в уездах, позволяет говорить о понимании правительством необходимости обеспечения равнодоступности для населения местной администрации, обеспечивавшей, в частности, общественный порядок, и юстиции.

Земскому исправнику или капитану присваивался классный девятый чин, если ранее они не имели выше, но лишь на время пребывания в должности (ст. 52 Учреждений). Тем же из них, которые имели дворянское звание, присваивался на период службы десятый класс (ст. 53 Учреждений). Заседатели же этого суда классных чинов не имели, однако в период службы наделялись неприкосновенностью, а по ее окончании почитались «первыми в селениях своих между их равными» (ст. 58 Учреждений). Эти новые для организации отечественной полиции и юстиции принципы внедрялись Екатериной II под влиянием идей Просвещения.

Порядок формирования состава нижних земских судов был следующим: земский исправник или капитан выбирался дворянством из дворян раз в три года, его кандидатуру представляли на утверждение губернатору, который, в случае беспорочности претендента, определял его к должности (ст. 66 Учреждений). В свою очередь, дворянские заседатели нижнего земского суда также выбирались один раз в три года, после чего утверждались в должности губернатором при том же условии (ст. 67).

Компетенции нижнего земского суда была посвящена специальная гл. XVII Учреждений «О должности нижнего земского суда». К его компетенции в соответствии со ст. 224 были отнесены: «1. земская полиция или благочиние, 2. приведение в исполнение закона, 3. приведение в действие повелений правления, решений палат и верхнего и уездного суда и чинить отказы». Таким образом, он, преж-

де всего, являлся полицейским и судебно-исполнительным органом. В духе идей Просвещения ему предписывалось «иметь бдение» о сохранении в уезде благочиния, добронравия и порядка, пресекать нарушение закона всеми в уезде «не смотря ни на какое лице»[3]. По полицейским делам Нижний Земский Суд был подчинен губернскому правлению (ст. 225 Учреждений)[4]. Также он контролировал цены на «хлеб и харч», правильность и законность ведения торговли в уезде, меры и весы (ст. 227, 226, 228 Учреждений). Его ведению подлежали также пути сообщения, борьба с эпизоотиями и эпидемиями, метрология и другие дела, включавшиеся в категорию благочиния.

Как судебному органу, ему были подсудны дела о «беглых людях», относительно которых он принимал и полицейские меры, а при обжаловании его судебных решений надлежало обращаться в вышестоящие судебные инстанции – уездный суд (сословный – для дворян) или нижнюю расправу (сословный – для крестьян) в соответствии со ст. 229 Учреждений[5]. В юрисдикцию нижнего земского суда были включены также дела, требующие допроса большого числа лиц «из разных селений, или жилищ». С тем, чтобы не отрывать от работы, домов и прокормления массу людей, судьи сами должны были их объезжать и собирать материалы по делу и «по зрелому и точному рассмотрению всех обстоятельств на месте» вынести приговор (ст. 232 Учреждений)[6]. В случае неудовлетворения вышестоящих административных или судебных органов решениями нижнего земского суда, виновные его члены соответственно подлежали перед ними ответственности. Очевидно, что юрисдикция нижнего земского суда была незначительна в соответствии с его полицейской деятельностью, хотя первоначально в проектах Учреждений предусматривалось наделение его более широкими судебными полномочиями, что и определило его название[7].

Создание в городах Управ благочиния – городских органов полиции, сопровождалось урегулированием их взаимодействия с другими судебными и административными органами, равно и с нижними земскими судами. Это было установлено в ст. 74 Устава благочиния или полицейского 1782 г.: «Понеже все судебные места равно обязаны суть поспешествовать доброму порядку… во всяком случае, где служба императорского величества дела общего блага и сила законов того требуют…» все соответствующие органы, в их числе «…нижний земский суд и земский исправник друг другу помощи подавать обязаны к исполнению законов, отправлению правосудия и должностей,

сохранению благочиния и поспешению всякого добра, и к отвращению вред наносящего службе императорского величества, общему делу, правосудию и установленному порядку»[8].

В 1837 г. нижний земский суд был переименован в земский, некоторым образом изменился и его состав. Тем не менее, поскольку судебная реформа 1864–1899 гг. проходила поэтапно и старые судебные органы постепенно заменялись в отдельных округах на новые, земский суд просуществовал до 1889 г.[9]

© Ефремова Н. Н., 2018

[1] См.: *Ефремова Н. Н.* Становление и развитие судебного права в России XVIII –начала XIX в. (историко-правовое исследование). М., 2007.
[2] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е]. Т. XX. № 14392.
[3] Учреждения для управления губерний Всероссийския империи // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 5. М., 1987. С. 216.
[4] Там же. С. 216–217.
[5] Там же. С. 217.
[6] Там же. С. 218.
[7] Там же. С. 307.
[8] Там же. С. 343.
[9] Там же. С. 308.

А. Я. Малыгин*

ВОПРОСЫ ПОЛИЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОМИТЕТА МИНИСТРОВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ЦАРСТВОВАНИЕ АЛЕКСАНДРА I

Комитет министров относился к разряду органов верховного управления, то есть, возглавляемых непосредственно императором[1]. Создан он был в ходе министерской реформы начала XIX в. Первое заседание состоялось уже 10 сентября 1802 г., то есть через день после Манифеста о создании министерств от 8 сентября. Согласно «Учреждению Комитета министров» от 20 марта 1812 г. ему вверялась «особенная власть по всем вообще делам государственного управления». Должность председателя Комитета министров объединялась с должностью председателя Государственного совета, причем в случае отсутствия в столице императора именно Комитет министров выступал в качестве высшего звена исполнительной власти. С учетом накопленного опыта в ходе систематизации законодательства статус Комитета министров был уточнен: к его ведению были отнесены «дела, к высшему государственному управлению относящиеся». Такие формулировки давали основания для участия Комитета министров в регулировании самых разных отношений, в принятии решений по самому широкому кругу вопросов. Значительное внимание уделялось проблемам обеспечения общественного порядка, общественной безопасности, борьбы с преступностью, в чем ведущая роль отводилась полиции. Очевидно, что сам характер работы Комитета министров обусловливал не поиск каких-то заслуживающих одобрения и поощрения примеров выполнения обязанностей полиции, а сосредоточение внимания на устранении различных упущений, ошибок в сфере организации и деятельности полицейских органов, как доставшихся в наследство от предшествующего столетия, так и выявлявшихся уже в XIX в. Поскольку эти вопросы обсуждались достаточно часто, коснемся наиболее актуальных для своего времени.

Это относилось, в частности, к обеспечению взаимодействия городской и сельской полиции, соседних (уездных либо губернских) органов полиции. Дело в том, что хотя со времени екатерининских ре-

* *Малыгин Александр Яковлевич* – профессор кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН.

форм не существовало запрета выполнять какие-либо розыскные или процессуальные действия на территории обслуживания другого полицейского учреждения, тем не менее, практика пошла именно по этому пути. Благодаря этому многим преступникам удалось избежать наказания. «Полиция действовала так при преследовании разбойников, что Комитету приходилось внушать ей, чтобы при преследовании разбойников и воров полиция не останавливалась границами уезда своей губернии»[2]. Однако «внушения» эти давали мало пользы. Известен случай, когда по названной причине не смогли исполнить прямое поручение императора об аресте преступника, совершившего тяжкое преступление[3]. Проблема согласования действий различных органов полиции решалась постепенно и непростительно долго – вплоть до 1862 г., когда земская и городская полиция были объединены в единые уездные полицейские управления.

Одной их важнейших задач, стоявших перед полицией, было повсеместное открытие хлебохранилищ («хлебных магазейнов» по терминологии законодательства тех лет), создававшихся на случай различных катаклизмов (голод, эпидемии, войны и проч.), поддержание их в надлежащем порядке. Надзор за магазейнами в начале XIX в. был поручен земским судам (то есть, сельской полиции), но поскольку помещики считали запасный хлеб своих крестьян своею собственностью, которою распоряжались свободно, они вскоре перестали наполнять магазины. Поэтому Комитет озаботился налаживанием учета пополнений и выдач из этих хранилищ. В короткие сроки навести порядок в этом деле не удалось. Однако кое-какие промежуточные результаты также оказались полезными. Так, по требованию Комитета министров, Министерство полиции предоставило сведения, что самодостаточными, с точки зрения обеспечения себя хлебом, являются 35 губерний, нуждаются в помощи – 12, а 6 губерний относятся к дотационным[4]. С 1807 г. начали производиться внезапные ревизии магазейнов, подведомственных земской полиции.

Власть постепенно начала бороться с крайними проявлениями крепостной зависимости. Не рискнув запретить помещикам применять телесные наказания к крестьянам, правительство, во избежание эксцессов, подобных не изгладившемуся в народной памяти делу Салтычихи, запретило экзекуции без ведома полиции. К примеру, в 1818 г. московский обер-полицмейстер объявил о таком запрете одному из помещиков. В журналах Комитета министров сообщается и о других подобных индивидуальных запретах[5]. Когда злоупотребления

вскрывались, к виновным применялись достаточно суровые меры воздействия. Так, в упомянутом выше случае, решением Комитета министров имения землевладельца князя Д-ва были взяты в опеку «и, кроме того, "так как многим членам Комитета известны разные гнусные деяния кн. Д-ва", то Комитет полагает выслать его для чести фамилии из Петербурга с запрещением въезда в обе столицы»[6]. Невозможно составить общее представление о том, насколько положительный результат повлекло обязательство помещиков ставить полицию в известность о намерении применить к крепостным телесное наказание и приводить его в действие в ее присутствии. Обилие фактов, дошедших до обсуждения в Комитете министров, о которых сообщается в первом томе Исторического очерка обзора деятельности Комитета министров, не дает никаких поводов для оптимизма[7].

Несколько заседаний (на протяжении ряда лет и в связи с конкретными запросами, жалобами и т. п.) Комитета министров было посвящено обсуждению оснований разделения полномочий в области цензуры между Министерством просвещения и Министерством полиции. В 1819 г. (незадолго до объединения Министерства полиции с Министерством внутренних дел) «Комитет нашел на этот раз, что допустить цензуру книг… в разных ведомствах совершенно неудобно; кроме того, цензура по самому существу своему ближе к Министерству Духовных Дел и Народного Просвещения, обязанность же Министерства Полиции заключается лишь в том, чтобы книги не были выпускаемы в свет без цензуры; на основании всех этих соображений Комитет и нашел удобнее оставить цензуру медицинских книг при одном Министерстве Духовных Дел и Народного Просвещения; а Министерству Полиции оставить наблюдение за заграничными книгами, за объявлениями, театрами и т. п.»[8].

По всем протоколам заседаний Комитета министров рассыпаны многочисленные свидетельства промахов, недоработок, ошибок со стороны полиции. В 1819 г. обсуждалось критическое экологическое состояние Санкт-Петербурга в связи с работой сальных, мыльных и кожевенных заводов. Комитет отметил, что известная часть этих заводов открыта из-за «упущения в том полиции», и предписал закрыть или перевести вредные производства в удобные места[9]. Известны случаи радикальных кадровых решений со стороны Комитета министров по фактам плохой работы полиции. Так, в 1821 г. Комитет предписал «отрешить от должности» полный состав нижнего земского суда (исправника и заседателей) Курмышского уезда Симбирской гу-

бернии, поскольку в «уезде неоднократно появлялись разбойники, что свидетельствует о беспечности земской полиции»[10].

Материалы изобилуют описаниями самых разнообразных злоупотреблений со стороны полиции. Вот, например, какие жалобы одесских обывателей рассматривал Комитет: «городские повинности распределены неравномерно; что тех, кто по бедности не может уплатить податей, полиция держит в тюрьме вместе с разбойниками и убийцами; что винные откупа отданы без публичных торгов, несмотря на желание Одесского купечества оставить их за собою; что полиция взимает штрафы до 150 р., но неизвестно куда и на что расходуются эти деньги; что полицеймейстеры по капризу сажают граждан в тюрьмы, заковывают их в кандалы, назначают потом на публичные работы, выстригают им полголовы и полбороды, наказывают палками и плетьми, и затем уже граждан, обруганных и обесчещенных, выпускают на свободу и т. д.»[11]. И подобных обращений в высшие инстанции более чем достаточно.

Протоколы заседаний Комитета министров убеждают в том, что выборное начало формирования земской полиции изживало себя. Кризисное состояние в этой области привело к тому, что «люди с именем, дарованием и честностью стали мало помалу уклоняться от служения, а на службу по выборам шли те, которые готовы были переносить все неприятности и унижения, лишь бы нажиться от промышленников, поселян, купцов, беглых и воров»[12]. «Местные высшие власти не были довольны дворянскими выборными чиновниками и рисовали центральному правительству печальную картину полного расстройства полицейского управления», – говорится в другом месте[13].

Достаточно скоро выяснилось, что развитие полиции не отвечает все возрастающим требованиям жизни. Большинство городов жаловалось на то, что «не хватает средств на улучшение полиции»[14], содержание которой осуществлялось из средств городов. Если по представлению губернаторов штаты полиции увеличивались, то обязательно «учреждались особые комитеты по городам из предводителей дворянства, городского головы, полицеймейстера и др. для изыскания денежных источников по покрытию расходов»[15].

Не в лучшем положении оказалась и сельская полиция: круг возлагавшихся на нижние земские суды обязанностей был весьма широким, а состав малочислен. Именно в первой половине XIX в. вошло в практику (и сохранилось позже) создание временных полицейских

органов (комиссий, экспедиций и т. п.) для того, чтобы «разгрузить» не справляющихся с делами. Но и здесь встречались казусы, ставившие под сомнение целесообразность этих мер. Вот выдержка из журнала Комитета министров. «В г. Дмитровске Балашов не нашел земского суда, ибо судьи и заседатели, сказавшись больными, разъехались по деревням; зато в Малоархангельске – заседало три суда, из них два временных: один уже девять лет, а второй – пять, и все три суда одинаково ничего не делали, потому что губернское правление не разрешало представлений судов, несмотря на то, что по некоторым делам представления эти повторялись 32 раза»[16].

Приведенные в статье сюжеты[17] (протоколы ими, конечно же, не исчерпываются) показывают, что Комитет министров располагал достоверной и полной информацией о состоянии органов полиции разного уровня и местоположения (последнее обстоятельство было важным для громадной многонациональной и многоконфессиональной Российской империи). Эти знания позволяли не только выявлять наиболее острые проблемы организации и деятельности полиции, но и предлагать рациональные приемы их решения. Не случайно, поэтому, что Комитет явился или инициатором, или активным сторонником проведения различных реформ полиции. Некоторые оценки по широте своей выходили за рамки полицейской тематики. Вот одна из них. «…Местные власти указывали на отсутствие законности и справедливости, *проистекавшее от того, что полиция была в руках одного сословия* (курсив мой. – *А. М.),* на недостаточность полиции и полную неподготовленность лиц, которым дворянство вверяло ответственные должности исправников»[18]. Здесь явно отразилось понимание потребности общественного переустройства, ликвидации сословного неравенства. Тем самым приближались – и облегчались – грядущие судьбоносные преобразования.

© Малыгин А. Я., 2018

---

[1] Поначалу Александр I действительно присутствовал на заседаниях Комитета, через пару лет он появлялся далеко не на всех собраниях, а затем его руководство приняло форму ознакомления с журналами (протоколами) заседаний, на полях которых он делал пометки, давал указания. Нередко весьма пространные.

[2] *Исторический* обзор деятельности Комитета Министров. Том первый. Комитет Министров в царствование Императора Александра Первого (1802 г. сентября 8 – 1825 ноября 19). Составил С. М. Середонин. СПб., 1902. С. 58.

О распространении разбоев в этом уезде упоминалось еще в одном из заседаний Комитета министров. – Там же. С. 453.

[3] *Борисов А., Малыгин А., Мулукаев Р.* Три века российский полиции. М., 2016. С. 171.

Вот как объяснялась эта нелепая ситуация: «Земские Комиссары, или Заседатели, преследуя разбойников, или беглых, не редко останавливаются в преследовании, коль скоро достигают границы другого уезда, а особливо принадлежащего к другой Губернии, полагая, что в противном случае нарушилось бы некоторым образом достоинство начальства». (См. также: *Собрание* законов о Полицейском управлении или наказы губернаторские и Устав управы благочиния со включением законов им предшествовавших и последовавших с 1708 по апрель 1823 гг. Ч. 1. Составил редактор комиссии составления законов и орденов святыя Анны 2-го класса и Святого Владимира 4 степени П. Хавский. СПб., 1823. С. 378–380). Или такой пример. Два разделенных Волгой города Ярославской губернии – Романов и Борисоглебск – решением Комитета министров в 1822 г. были объединены в один уездный город – Романов-Борисоглебск, и теперь ликвидировано «было большое удобство для преступников скрываться в одном городе после совершения преступления в другом». (*Исторический* обзор деятельности Комитета Министров… С. 309).

[4] *Исторический* обзор деятельности Комитета Министров... С. 155–156.

Интересно, что в материалах Комитата министров встречаются сведения о человеколюбивых акциях полиции. Так, сообщалось, что «земская полиция не только не требовала наполнения магазинов, а еще раздавала из них хлеб беднейшим жителям». В Новомосковском уезде Екатеринославской губернии исправник, «поехавший было описывать имущество казенных крестьян …, отказался от производства описи, говоря, что он готов отдать этим несчастным свое имение и что он скорее согласится идти в Сибирь, чем на бесчеловечное взыскание недоимок с людей, близких к голодной смерти». – *Исторический* обзор деятельности Комитета Министров… С. 152.

[5] Вскоре, однако, Комитет министров согласился с предложением Аракчеева «постановить на будущее время, чтобы известное правило о наказывании людей через полицию на помещиков, живущих в отдаленности от городов, распространяться не должно». – *Исторический* обзор деятельности Комитета Министров… С. 356.

[6] *Исторический* обзор деятельности Комитета Министров… С. 335.

[7] Третий раздел «Крестьяне» главы третьей «Сословия» занимает 66 страниц. На 12 из них помещены описания самых диких зверств, физических расправ (убийств, изнасилований, увечий и проч.) над крепостными (см.: *Исторический* обзор деятельности Комитета Министров… С. 322–336). Демонстрируя определенный гуманизм в разбирательствах по конкретным фактам насилий помещиков над крестьянами, Комитет откровенно продемонстрировал свои принципиальные классовые и сословные позиции, вынеся следующее решение: «запретить цензорам пропускать все сочинения, которые касаются до настоящего политического положения крестьян или до будущих в отношении их видов» (см.: *Исторический* обзор деятельности Комитета Министров… С. 340).

[8] *Исторический* обзор деятельности Комитета Министров… С. 395–396.

[9] Там же. С. 136–137.
[10] Там же. С. 58. О распространении разбоев в этом уезде упоминалось еще в одном из заседаний Комитета министров (см.: Там же. С. 485).
[11] Там же. С. 435.
[12] Там же. С. 278.
[13] Там же. С. 280.
[14] Там же. С. 308.
[15] Там же. С. 463.
[16] Там же. С. 541.
[17] В остальных томах данного издания также много интересных, полезных, поучительных сведений, которые могли бы существенно расширить наши представления об истории отечественной полиции.
[18] *Исторический* обзор деятельности Комитета Министров… С. 280.

Ю. В. Тот*

КОМИССИЯ СОСТАВЛЕНИЯ ЗАКОНОВ И ПРОБЛЕМА РЕФОМЫ ПОЛИЦИИ В НАЧАЛЕ XIX ВЕКА

Первое известное нам свидетельство о намерениях правительства приступить к преобразованию полицейских учреждений в начале XIX столетии относится к деятельности Комиссии составления законов (1804–1826). Предполагалось, что Комиссия осуществит общую кодификацию российского законодательства, а также подготовит новые законы о государственном управлении. Согласно основным разделам права, в составе Комиссии были образованы отделения, задача которых состояла в «приведения законов в один состав, распределении их по предметам, для удобности их познания и применения». Управляющим Комиссией был назначен министр юстиции князь П. В. Лопухин[1].

Отделение Комиссии, ведавшее вопросами «публичного права и законами полицейскими», в 1804–1812 гг. возглавлял видный ученый-правовед М. А. Балугьянский. В 1807–1808 гг. сотрудники отделения, выявив и проанализировав различные акты полицейского законодательства, подготовили два документа: «Проект образования Санкт-Петербургского губернского правления» и «Донесение присутствию Комиссии о составлении законов от секретаря оного (барона Г. А. Розенкамфа. – *Ю. Т.*) об устройстве губернского правления и о значении предметов, принадлежащих к полиции».

В преамбуле «Проекта» губернское правление характеризовалось как «единственное полицейское правительственное место» в системе местного управления. При этом констатировалось, что многие вопросы полицейской деятельности к губернскому правлению «по правильному понятию о полиции и управлении» не принадлежат, так как круг обязанностей губернского правления формировался «частию по высочайшему Учреждению по управлению губерниями и последующими узаконениями, а частию по одному только обычаю»[2].

Улучшение деятельности губернского правления «Проект» и

* *Тот Юрий Викторович* – заведующий кафедрой истории для преподавания на естественных и гуманитарных факультетах Института истории Санкт-Петербургского государственного университета, доктор исторических наук, профессор.

«Донесение» связывали с реализацией принципа разделения полицейских и судебных функций, то есть с отделением управления «от судной части», а исполнение судебных приговоров «от полиции». Важным шагом на этом пути должно было стать установление на законодательном уровне предметов деятельности отраслей государственного управления и определение терминов «полиция», «законодательство» и «государственное управление». Решение этих проблем, подчеркивалось в «Проекте», позволило бы губернскому правлению выполнять обязанности «по части полицейской и правительственной» эффективнее[3]. М. А. Балугьянский развил эти положения в проекте «Основ начала Проекта полицейского устава», составленном в 1810 г.

Александр I рассматривал реформу полиции как часть преобразования местного управления. 20 мая 1812 г. император распорядился передать материалы полицейского отдела Комиссии министру полиции А. Д. Балашову. Именно ему в ноябре 1811 г. монарх поручил «попечение о немедленном образовании полицейской части во всем государстве»[4]. Однако Отечественная война 1812 г. и заграничные походы русской армии 1813–1814 гг., как отмечал министр финансов Д. А. Гурьев, «не могли не приостановить хода дальнейшего усовершенствования многосложных частей государственного управления»[5].

А. Д. Балашов также указал на это обстоятельство. В письме 18 сентября 1818 г. председателю Комиссии П. В. Лопухину министр полиции писал, что с декабря 1812 г., находясь в свите императора и сопровождая его во время военных походов и заграничных поездок, каких-либо распоряжений по полицейскому вопросу от монарха он не получал. Вследствие этого «никаких работ по полицейскому законодательству» не осуществлялось[6].

Деятельность «Комиссии составления законов» получила новый импульс в сентябре 1818 г. А. Д. Балашов, выполняя распоряжение Александра I, возвратил председателю Комиссии П. В. Лопухину имевшиеся у него материалы по полицейскому вопросу. Тогда же полицейский отдел возглавил один из самых энергичных участников Комиссии Г. А. Розенкамф[7].

2 октября 1818 г. Г. А. Розенкамф представил П. В. Лопухину «Предварительный план составления Полицейского устава». Следовательно, работа над проектом продолжалась около двух недель – с 18 сентября (возвращение в Комиссию А. Д. Балашовым материалов полицейского законодательства) до 2 октября (представление проекта П. В. Лопухину). Подготовить за столь непродолжительное время об-

ширный документ было возможно только, опираясь на собранный и обобщенный ранее материал, то есть на «Основы начала проекта Полицейского устава», составленные полицейским отделом Комиссии в 1810 г. под руководством М. А. Балугьянского.

Согласно «Предварительному плану», вопросы компетенции городской и земской полиции подразделялись на пять групп:

«1. Соблюдение общей безопасности и порядка.

2. Отыскание и преследование преступлений и преступников, нарушающих безопасность и порядок.

3. Исполнение поручений, даваемых ей (полиции. – *Ю. Т.*) от гражданских и других присутственных мест.

4. Высшая государственная полиция.

5. Секретная полиция». Авторы «Плана» полагали, что последние две группы следовало исключить из сферы занятий Комиссии, так как круг деятельности полиции зависит от «меняющихся обстоятельств»[8].

Комиссия систематизировала и проанализировала законодательство о полиции по первым трем группам. «Предыдущие узаконения дали полиции, – отмечала Комиссия, – частию слишком обширный и неопределенный, частию же и слишком запутанный круг действий». Поэтому полиция не могла успешно исполнять свои функции в системе местного управления. Руководствуясь эти заключением, главную цель своих занятий Комиссия определила как подготовку общего «Свода полицейских узаконений»[9].

Выводы Комиссии воспроизводят главные положения проектов, подготовленных полицейским отделением в период 1804–1812 гг. Не вызывает сомнения тот факт, что «Предварительный план составления полицейского устава» – более пространное изложение «Основ начала проекта Полицейского устава» М. А. Балугьянского.

В начале 1820-х годов М. А. Балугьянский составил записку «Рассуждение об учреждении управления в губерниях». Автор считал необходимым перенести организационные принципы, определявшие деятельности министерств, на местное управление. «Россия велика, – писал он. – Только сохранением единства правительства, соразмерным разделением дел на министерства, учреждением соответствующих каждому из них в провинциях (в губерниях. – *Ю. Т.*) управлений можно преодолеть неудобства огромного пространства». Исходя из этого, губернское правление, осуществлявшее административно-полицейские функции, должно было находиться только в ведении

МВД. «Министерство внутренних дел и Губернское правление, – писал автор, – суть правления народом (Regence, Regierung) в отношении его к благоденствию и безопасности и к публичному праву»[10].

М. А. Балугьянский ратовал за ограничение круга деятельности полиции и изъятие судебных функций у губернского правления, подчёркивая, что «полиция судная не может быть предметом правительственного места». Выступая за «отделение суда от администрации», он подчеркивал: «Всякий чувствует, что там, где правительственная власть (губернатор. – *Ю. Т.*) может дать повеление судьям судить то или другое, пересматривать их приговоры, остановить исполнение, там не закон царствует, а произвол»[11].

Таким образом, М. А. Балугьянский, основываясь на положениях, содержавшиеся в документах полицейского отделения Комиссии, поставил вопрос не столько о пересмотре сферы деятельности полицейских учреждений, а сколько об изменении роли и места полиции в системе местного управления.

Основная работа Комиссии в полицейской сфере состояла в сборе и анализе действующего законодательства, что послужило базой для подготовки проектов, имевших отношение не только к деятельности полиции, но и к функционированию местного управления. Эти документы содержали идеи, определявшие развитие юридической науки в начале XIX в. Рекомендации Комиссии способствовали разрешению правовых коллизий, возникавших как в полицейском законодательстве, так в практической деятельности полицейских учреждений.

В 1826 г. Комиссия составления законов была преобразована во II Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии. В начале 30-х годов XIX в. II Отделение завершило кодификацию российских законов. Во второй половине 1820-х – начале 1830-х годов II Отделение рассмотрело проекты реформы местного управления, подготовленные бывшими членами Комиссия составления законов М. А. Балугьянским и М. М. Сперанским. Различные теоретические и практические аспекты «полицейского вопроса» составили значительную часть этих проектов.

© Тот Ю. В., 2018

[1] *Обозрение* исторических сведений о своде законов. СПб., 1833. С. 52; *Основные* направления и этапы деятельности Комиссии рассмотрены в исследовании Л. Ф. Писарьковой Государственное управление России в первой четверти XIX в. М., 2012. С. 127–134, 154–158, 363–370.

[2] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1260. Оп. 1. Д. 361. Л. 2–2об.
[3] Там же. Л. 4 об., 19–19 об.
[4] *Тот Ю. В.* Полицейские учреждения в проектах преобразования местного управления А. Д. Балашова // Россия в XIX–XX вв.: Сборник статей к 70-летию со дня рождения Р. Ш. Ганелина. СПб., 1998. С. 133–134.
[5] *Материалы,* собранные для высочайше учрежденной комиссии. Отдел полицейский. Ч. I. Отд. I. СПб., 1870. С. 55.
[6] РГИА. Ф. 1260. Оп. 1. Д. 669. Л. 2.
[7] РГИА. Ф. 1260. Оп. 1. Д. 669. Л. 2.
[8] РГИА. Ф. 1260. Оп. 1. Д. 669. Л. 20–20 об.
[9] РГИА. Ф. 1260. Оп. 1. Д. 669. Л. 21 об.
[10] *Материалы,* собранные для высочайше учрежденной комиссии. Отдел административный. Ч. I. Отд. I. § 2. С. 8, 18.
[11] Там же. С. 13.

А. Н. Бикташева*
М. Ю. Гребенкин**

«ДЕЛО О КАЗАНСКОЙ ПОЛИЦИИ» И УКАЗ АЛЕКСАНДРА I ОТ 27 СЕНТЯБРЯ 1801 ГОДА

По указу императора Александра I от 27 сентября 1801 г.[1] пытки в России были отменены после скандального дела в полиции г. Казани, которое стало для императорской власти одним из поводов всерьез заняться введением министерской системы управления страной.

В 1801 г. Александру I доложили, что казанская полиция в подчинении военного губернатора П. П. Пущина прибегает к истязаниям в ходе следствия с целью получения признаний вины от обвиняемых в преступлениях. Для расследования дела в Казань императором был направлен барон Альбедиль, который удостоверился в справедливости жалоб. П. П. Пущин был отдан под суд по делу Яковлева, взятого по подозрению в поджогах и под пытками вынужденного признать свою несуществующую вину, следствием чего был приговор его к смертной казни, уже приведенный в исполнение.

Об этих событиях упоминал ряд российских ученых в XIX в., они получили отражение на страницах издания по истории военного министерства[2]. Сенатское дело – «О суждении бывших в Казани губернаторов: военного – Пущина и гражданского – Муханова, губернского прокурора Княжевича и присутственных тамошней Уголовной Палаты, Городского Магистрата и Полиции за бесчеловечные к подсудимым пытки» – представляет собой фолиант объемом в 584 л.[3]. Оно не являлось объектом научного изучения. Этот сюжет прошел мимо внимания современных исследователей.

Принятый по результатам рассмотрения «казанского дела» Указ Александра I Правительствующему Сенату от 27 сентября 1801 г. «за собственноручным Его Величества подписанием» запрещал употреб-

* *Бикташева Алсу Назимовна* – профессор Школы исторических наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», (Москва), доктор исторических наук, профессор.

** *Гребенкин Михаил Юрьевич* – старший преподаватель кафедры криминологии Казанского юридического института МВД России.

ление полицией при дознании и следствии каких бы то ни было истязаний и «допросов с пристрастием» под страхом кары.

В указе императора говорилось: «Император изъявляет желание, чтобы само наименование "пытка", стыд и укоризну человечеству наносящее, изглажено было навсегда из памяти народной». Не случайно, что эти события совпали с принятием императором окончательного решения о создании в России министерской системы, при которой деятельность губернаторов и подчиненной им полиции в губерниях была поставлена под строгий контроль Министерства внутренних дел, созданного по Манифесту от 8 сентября 1802 г.

Казань страдала от крупных пожаров, причиной которых считались поджоги. В июне 1801 г. в поджоге обвинялся мещанин Яковлев, он был взят под стражу и отведен в 1-ю полицейскую часть г. Казани, где на допросе в поджоге не сознался. После этого губернатор Пущин лично приказал перевести Яковлева в 3-ю полицейскую часть Казани, которой командовал частный пристав Столбовский.

П. П. Пущин в свое оправдание ссылался на казанские пожары 1797 г. и те бедствия, которые они причинили. Он представил 4 копии императорских рескриптов «касательно пожарных случаев, повелевающих их наистрожайше исследовать, полицмейстеру и всей полиции днем и ночью разъезжать, после 10 вечера всякого из черни брать под караул и отправлять в съезжую часть полиции»[4]. Пущин утверждал, что «тем самым пожары прекратились» и жителям города доставлено спокойствие и безопасность в их имуществе и самой жизни».

По оценке Сената, таким образом «допустил и попустил он, губернатор, возникнуть первому началу законопротивной жестокости в пристрастных распросах пытками по приказанию Столбовского тому подсудимому произведенных»[5]. По приказанию Столбовского, «переодетые люди, в неосвещенном месте, стянули Яковлеву руки на спину, крепко связали ноги, трясли, давили его для умножения боли и таким терзанием вынудили признание»[6], причем сломали ему руки. Очевидно, что истязатели, скрывая личности, хорошо понимали противоправность своих действий.

Пытка разрешалась процессуальным правом как в XVII в., так и в XVIII в. Правовые основы пытки как средства для получения признаний, вошли в нормы «Уставной книги» Разбойного приказа в XVI в., были одобрены Соборным уложением 1649 г. В «Кратком изображении процессов» 1715 г. пытке посвящена гл. 6 «О роспросе с

пристрастием и пытке». 8 ноября 1774 г. губернские учреждения получили секретный указ Екатерины II «о неприменении пыток» в виде телесных истязаний, но подследственных по-прежнему пытали, особенно в провинции.

В деле Яковлева говорится только об одной пытке, в ходе которой он признался, но позднее отказался от своего признания вины, заявляя, что признание это было вынужденное, сделанное под пыткой.

Гражданский губернатор А. И. Муханов был обвинен Сенатом в том, что, лично допросив Яковлева и не получив от того сознания в вине, затем видел в материалах дела показания Яковлева о жестоких пытках, признание и отказ от него, но не разобрался в деле «по должности своей» и согласился с решением палаты Уголовного суда «о нещадном наказании Яковлева кнутом по площадям города» Казани.

Приговор «нещадное наказание кнутом» был более суровым наказанием, чем просто «бить кнутом». Часто встречавшееся в приговорах понятие «нещадно» ни по числу, ни в силе ударов не было регламентировано, в XVIII в. составляло не менее 30 ударов. Яковлева водили по городу и секли: «во время казни несчастный при каждом ударе кнута повторял, что он не виновен в преступлении, и с этими словами испустил дух свой». Александр I был возмущен, написав в указе: «В середине казни и даже по совершении оной тогда, как не имел он уже причин искать во лжи спасения, он призывал всенародно Бога в свидетели своей невинности и в сем призывании умер»[7].

Полагаем, не без влияния «казанского дела» Александр I Указом в 1802 г. отменил употребление в приговорах слова «нещадно», судьи впредь должны были обозначать в приговорах точное число ударов кнута[8]. Но закон этот, как и многие либеральные проекты императора, на деле не исполнялся.

27 сентября 1801 г. военный губернатор П. П. Пущин, гражданский губернатор А. И. Муханов были сняты с должностей и отданы под суд Правительствующего Сената. Гражданским губернатором в Казань был назначен А. А. Аплечеев. Это имело еще одно важное последствие – казанская полиция передавалась от военных властей и военного губернатора, «как главно-управляющего полицией», в гражданское ведомство.

Бывший начальник полиции Казанской губернии П. П. Пущин Указом Сената от 13 ноября 1804 г. от суда был освобожден, ввиду того, что в поступке его «не было усмотрено умышленного преступления». Наказанием ему «за упущение, которое тем самым было все же

признано», было решено считать отрешение от должности в самом начале следствия и сам факт предания суду Сената.

Бывший гражданский губернатор А. И. Муханов был обвинен Сенатом в том, что доверился бумагам, представленными ему Пущиным, сам лично не удостоверился в соблюдении полицией законов и согласился со смертным приговором. Вина Муханова – «неосторожное и слабое рассмотрение дела», по мнению Сената, была искуплена «долговременным бытием под тяжким игом суда», иного наказания он не понес.

Полицейский пристав Столбовский указом Сената был лишен чинов, подвергнут церковному покаянию и заключен в монастырь на один год с повелением впредь на службу не принимать.

Непосредственные исполнители пыток во всем признались, вахмистр и унтер-офицер были лишены чинов, наказаны шпицрутенами и «удалены в дальние сибирские батальоны»; пятеро рядовых драгун – наказаны шпицрутенами «один раз» и оставлены на службе[9]. «Наказать шпицрутенами» или «прогнать сквозь строй» – появилось при Петре I как воинское наказание. Розга (рутен) представляла собой тонкую, гладкую, очищенную от листьев ветку длиной около метра. «Артикул воинский» 1715 г. предписывал рядовых за минимальное преступление гонять «сквозь полк», то есть через тысячу человек. Скорее всего, наказание шпицрутенами «один раз» следует понимать как один прогон сквозь строй в 1000 человек.

Чиновники Казани, виновные в вынесении после пыток смертного приговора, были «исключены из службы с отнятием на один год одного чина» по Табели о рангах, наказаны заключением на один год под арест и «невыбором впредь ни на какие должности»[10].

Представляется, что «дело о казанской полиции» 1801 г. стало основанием для принятия Александром I решений, которые повлекли за собой: запрет пыток в полиции, внесение изменений в уголовный процесс и судебную практику, перевод полиции из военного подчинения под управление гражданских властей, создание Министерства внутренних дел для усиления руководства губернской полицией России.

© Бикташева А. Н., 2018
© Гребенкин М. Ю., 2018

[1] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е]. Т. XXVI. № 20022.

[2] *Дубровин Н. Ф.* Русская жизнь в начале XIX века // Русская старина. 1899. № 8 (Т. 99). С. 242–244; *Шпилевский С. М.* Заботы императора Александра I о Казани // Ученые записки Казанского университета. 1878. Т. 14, № 1. С. 3–7; *Столетие* военного министерства, 1802–1902. Т. 2. Кн. 2. СПб., 1904. С. 399–404.
[3] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1345. Оп. 98. Д. 755.
[4] РГИА. Ф. 1345. Оп. 98. Д. 755. Л. 156–161.
[5] РГИА. Ф. 1345. Оп. 98. Д. 755. Л. 3 об.
[6] *Дубровин Н. Ф.* Русская жизнь в начале XIX века. С. 242.
[7] Национальный архив Республики Татарстан. Ф. 2. Оп. 1. Д. 2. Л. 366 об.
[8] Мнение адмирала Мордвинова о кнуте, орудии наказания // Чтения Общества истории и древностей российских. 1859. Кн. 4. С. 32.
[9] РГИА. Ф. 1345. Оп. 98. Д. 755. Л. 51.
[10] РГИА. Ф. 1345. Оп. 98. Д. 755. Л. 55.

Л. А. Гогенко*

ПОЛИЦЕЙСКИЕ ФУНКЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В РЕГИОНАХ В КОНЦЕ XVIII – СЕРЕДИНЕ XIX ВЕКА

Исследователи функциональной составляющей деятельности представителей центральной власти Российской империи неоднократно отмечали большое многообразие функций и обязанностей, которые были присущи этим государственным деятелям[1]. Как в дореволюционной[2], так и в советской[3] историографии было убедительно показано, что губернаторы и генерал-губернаторы на разных этапах становления этого института были поистине универсальными администраторами, исполнявшими широкий круг задач. Вместе с тем, при подробной характеристике тех или иных аспектов деятельности представителей центра на периферии Российской империи, объектом исследования становились чаще всего их административные или контрольные функции. Между тем, полицейские функции, понимаемые с современных позиций довольно широко – как самый объемный комплекс задач по охране общественного порядка[4] – были присущи этим должностным лицам на всех этапах их работы. В настоящей статье предпринята попытка выделить основные стадии институциональной и сущностной эволюции функций этого типа в деятельности полномочных представителей верховной имперской власти в разных частях Российской империи.

Первый опыт передачи подобных функций местным управленцам связан с реформами Екатерины II. В ходе преобразований Петра I и Екатерины I в первой трети XVIII в. на воевод и провинциальных губернаторов были возложены мобилизационные, фискальные и административные функции. В 1731 г. лишь в Москве была введена экстраординарная должность генерал-полицмейстера, деятельность которого даже была выведена из-под контроля местных властей Москвы и подчинена непосредственно Сенату. Екатерина II свои первые преобразования в этой области начала в прежнем ключе – в 1766 г. в Санкт-Петербурге была введена должность обер-полицмейстера, также выведенная из-под контроля соответствующих органов управле-

* *Гогенко Людмила Анатольевна* – соискатель кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

ния.

Важные перемены в данном направлении наметились с началом губернской реформы 1775 г. По губернской реформе Екатерины II полицейские функции становились одними из ключевых в деятельности наместников – губернаторов и генерал-губернаторов. В соответствии с «Учреждениями для управления Всероссийской империей» 1775 г., «должность Государева наместника или генерал-губернатора есть следующая (…) преступников законов и должностей да отошлёт куда по узаконениям следует». С целью необходимости введения процедуры разделения властей, Екатерина подчеркнула, что «Государев наместник не есть судья, но оберегатель законов», и неоднократно подробно указала на полицейские функции новых администраторов: «Государеву наместнику полиция сельская и градская подчинены (…). Наместническое правление тщание имеет, дабы учреждения полицейские сохраняемы и исполняемы были с точностью (…) Все непорядки, законам противные, заблаговременно прекращает»[5]. Таким образом, несмотря на излишнюю сложность сформированной системы губернского управления, неоднократно отмечавшуюся историками[6], полицейские функции были присвоены наместникам довольно однозначно и составляли видную часть их деятельности. Дальнейший ход событий показал, что эти перемены помогли предотвратить повторение восстаний, подобных Крестьянской войне под предводительством Е. И. Пугачёва.

Контрреформы Павла I, изменившие порядок губернского управления в западных губерниях и Малороссии, а также несколько сократившие полномочия генерал-губернаторов, никак не отразились на полицейских функциях этих управляющих. Следующей стадией рассматриваемых нами процессов следует считать деятельность генерал-губернаторов в рамках системы Министерства внутренних дел в 1802–1837 гг. В соответствии с Манифестом «Об учреждении министерств» от 8 сентября 1802 г., губернаторы и генерал-губернаторы должны были подчиняться именно этому Министерству. Документ гласил: «повелеваем с объявления сего Манифеста Нашего: 1, всем Военным, по Гражданской и Полицейской части, равно и Гражданским Губернаторам, как по личным должностям своим (…) , так и вообще по всем делам до Губернского Правления касающимся, и особенному рассмотрению или разрешению Нашему подлежащим, относиться к сему Министру Нашему, равным образом через него доставлять Нам рапорты как обыкновенные, так и о чрезвычайных проис-

шествиях»[7].

Уже с первых лет пребывания наместников в системе МВД, их полицейские функции стали постепенно переходить к центральным министерским органам. Так, по Указу 24 октября 1803 г. «О средствах к исправлению полиции в городах», губернатор лишь предоставлял министру «сведения и представления», в соответствии с которыми формировался штат полиции в губернии или городе. Позднее была предпринята и попытка полностью отделить функции представительства центральной власти от полицейских функций.

17 августа 1810 г. по инициативе М. М. Сперанского из Министерства внутренних дел выделяется Министерство полиции. В этом Министерстве было три департамента (исполнительный, хозяйственный и медицинский), а также особое подразделение, выполнявшее секретные задачи. Губернаторы и генерал-губернаторы были, таким образом, отстранены от этих функций. Эта схема не прижилась в России и была упразднена уже в 1819 г.

Поиск места управленцев на местах в системе МВД продолжился, однако М. М. Сперанский продолжал настаивать на том, что единственной функцией генерал-губернатора должен был остаться надзор, причем не только за действиями губернаторов, но и за действиями министров, касающихся данной территории8. Дискуссия по данному вопросу была прервана смертью Александра I и восстанием декабристов.

Итоги подобных неоднозначных преобразований Александра I несколько снизили уровень организации полиции на местах. После восстания 1825 г. генерал А. Х. Бенкендорф писал Николаю I о том, что полиция нуждается в реформировании и большей централизации: «События 14 декабря и страшный заговор, подготовлявший уже более 10 лет эти события, вполне доказывают ничтожество нашей полиции и необходимость организовать новую полицейскую власть по обдуманному плану, проведенному как можно быстрее в исполнение»9. При разработке этой реформы более вескими для императора оказались мнения государственных деятелей, которые настаивали на окончательном выведении полиции из ведения представителей центральной власти на местах. Главную роль здесь сыграл министр финансов Д. А. Гурьев, добивавшийся всяческого ограничения полномочий губернаторов и генерал-губернаторов и допускавший их существование лишь в качестве экстраординарных чиновников для приграничных территорий. Несмотря на замедление процесса этого ограничения с

революционной угрозой начала 1830-х годов, в 1837 г. пост генерал-губернатора был упразднён для областей центральной России, сохраняясь лишь для Москвы и Петербурга, а также как «чрезвычайная» форма управления для территорий, где складывается угроза неприкосновенности центральной власти.

Однако, даже не смотря на это, полицейские функции еще в течение определенного периода не были выведены из ведения созданных губернаторами органов местного управления. Так, по «Положению о земской полиции» 1837 г., при главе полиции, избиравшемся уездным дворянством, создавались посты становых приставов, назначавшихся губернским управлением, которое, в свою очередь, подчинялось губернатору. В последующие годы полицейские функции, с расширением полномочий Собственной Его Императорского Величества канцелярии, а затем и Департамента полиции, полностью перешли профильным ведомствам.

Таким образом, в истории исполнения полномочными представителями центральной власти на периферии России Нового времени можно выделить три периода:

1) екатерининское и павловское время, когда полиция была полностью подчинена губернатору и генерал-губернатору;

2) 1802–1837 г.: время пребывания этих администраторов в системе МВД, когда вопрос об исполнении ими полицейских функций решался неоднозначно;

3) с 1837 г., когда рассматриваемые нами функции стали окончательно отходить к профильным центральным органам исполнительной власти.

© Гогенко Л. А., 2018

[1] См.: *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Деми-*

дов А. В., Семенова О. В. Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Градовский А. Д.* Начала русского государственного права. Т. 3. СПб., 1883. С. 120–125.

[3] *Готье Ю. В.* История областного управления в России от Петра I до Екатерины II. Т. 2. М., 1941. С. 260–281.

[4] О принятии Декларации о полиции: Резолюция Парламентской Ассамблеи

Совета Европы № 690 от 8 мая 1979 г. – http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=227&Itemid=38 (дата обращения: 10.01.2018).

[5] «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». 7 ноября 1775 г собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. XX. № 14392.

[6] *Любавский М. К.* История царствования Екатерины II. СПб., 2001. С. 114.

[7] «Об учреждении министерств». 8 сентября 1802 г. // ПСЗ-1. Т. XXVII. № 20406.

[8] *Калачев Н. В.* Разбор сочинения Андреевского «О наместниках, воеводах и губернаторах». СПб, 1867. С. 113.

[9] *Борисов А., Малыгин А., Мулукаев Р.* Три века российской полиции. М., 2016. С. 193.

А. Г. Мамонтов*

ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАКТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ ЗЕМСКОЙ ПОЛИЦИЕЙ В РОССИИ В СЕРЕДИНЕ XIX ВЕКА

В России накануне Великих реформ XIX в. организационно-правовые основы предварительного следствия в уездах 44 губерний, управляемых по Общему Учреждению[1], были обусловлены особым устройством уездной (земской) полиции. Со времен реформ местного управления Екатерины II функции полиции в уездах обеспечивал нижний земской суд во главе с капитан-исправником (с 1837 г. именовавшихся, соответственно, земским судом и исправником). Уездный суд осуществлял судебное рассмотрение уголовных дел, а производство следствия – земский суд.

Земский суд был органом общего управления делами уезда и состоял из председательствующего капитана-исправника и 3–4 заседателей. Кроме осуществления хозяйственно-распорядительных функций и обязанностей по обеспечению исполнения постановлений и решений вышестоящих административных органов, на него возлагались обязанности по охране общественного порядка, в том числе и досудебное производство по уголовным делам. Производство розыска и следствия возлагалось на земский суд в целом и исправника, как главного заседателя земского суда. Если было необходимо произвести допросы большого количества свидетелей в различных населенных пунктах, земский суд должен был выезжать на места всем составом, чтобы излишне не отрывать обывателей от домов и работ[2]. Коллегиальный характер деятельности земского суда со временем стал невозможен, Однако, в связи с обширностью уездов, увеличивающимся с течением времени количества дел, устранить этот недостаток должны были «Положение о земской полиции» от 1 июня 1837 г. и «Наказ чинам и служителям земской полиции» от 3 июня 1837 г. В них подробнее были определены функции земской полиции и ее чинов, в том числе в судебной и следственной сферах их деятельности[3].

Положением о земской полиции были введены участковые заседатели или становые приставы, которые составили ядро уездного

* *Мамонтов Александр Григорьевич* – начальник кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент.

следственного аппарата.

В Наказе чинам и служителям земской полиции были даны инструкции по исполнению обязанностей, относившихся, в большей степени, к условиям и порядку производства расследования.

Земский суд состоял из нескольких заседателей, один из которых именовался старшим непременным заседателем и возглавлялся председательствующим – земским исправником. Члены земского суда избирались: исправник и непременный заседатель – от дворянства, а два других заседателя – от крестьян. Уезд делился на станы (участки), каждый из которых вверялся в ведение одному из заседателей, которые получали наименования становых приставов и за ними сохранялись все права членов земского суда. Дворянство при очередных выборах готовило список лиц, которые, по их мнению, могли быть назначены на должность станового пристава, согласно которому губернатор назначал становых приставов. Он же осуществлял их увольнение и перевод из участка в участок. Положение компетенцию земской полиции делило на четыре основных части:

1) по наблюдению за исполнением законов, охранению безопасности и делам общественного благоустройства;

2) по делам казенного ведомства;

3) по делам судебного ведомства;

4) по делам военного ведомства[4].

Производство предварительного следствия закон относил к делам полиции по судебному ведомству. Ей предписывалось «прекращение всякого насилия и обид и самоуправства; производство следствий и обысков», представление обвиняемых в суд и взятие их под стражу, «когда сие предписано будет». Становой пристав получал статус полноправного «начальника» своего стана. Положением распределялась подследственность и подсудность дел между земским судом, и становым приставом. Становой пристав, в отличие от земского суда, кроме производства следствий в своем стане, мог самостоятельно рассматривать и принимать окончательные решения по делам «о краже-мошенничестве и всяком обмане» на сумму не свыше 10 руб., совершенным не более трех раз людьми нижних состояний[5]. Земский суд имел те же полномочия в отношении тех же деяний на сумму от 10 до 20 руб. Дворяне, духовные лица и другие привилегированные категории населения не подлежали полицейскому суду. Дела о совершенных ими аналогичных проступках рассматривались уездным судом. По всем другим делам, как гражданским, так и уголовным, зем-

ской полиции поручалось «одно производство следствий и меры, к тому относящиеся»[6]. По завершению следствия, полиция направляла дело в суд, даже если «вовсе не открыто виновного в совершении преступления, или же когда, по самому существу происшествия не имеется в виду подозрения в преступлении, как-то: при скоропостижной смерти; самоубийстве разных родов, пожаров, не от умысла происшедших»[7]. Как уже отмечалось, становой пристав производил расследование по основной массе уголовных дел совершаемых на территории его стана. Однако, если дело представляло какой-либо особый интерес для уездных или губернских властей, производство предварительного следствия поручалось уездному исправнику. Закон не устанавливал для исправника строгой подследственности, этот вопрос разрешался в каждом конкретном случае.

Положение предусмотрело правила формирования и функционирования такого коллегиального органа, как временное отделение земского суда, которые заменяли собой правила, установленные Учреждениями 1775 г., о перемещении земского суда в полном составе для расследования преступлений на месте их совершения[8]. Оно создавалось в случае выявления особо тяжкого преступления (убийства, поджога и др.) или при необходимости производства большого объема розыскных и следственных действий на месте совершения преступления (допросов, осмотров и др.). В состав временного отделения входили: исправник, становой пристав, на территории стана которого совершено преступление, и уездный стряпчий.

Итак, в уездах дореформенной России в общем порядке предварительное следствие осуществляли становые приставы, временные отделения земского суда и в некоторых случаях исправники.

Представление о количественных характеристиках следственного аппарата уездной полиции могут дать следующие цифры, сохранившиеся в архиве комиссии об уездных и земских учреждениях: всего накануне реформы предварительного следствия 1860 г. в 44 губерниях европейской части России насчитывалось 465 уездов, в которых было образовано 1257 станов. Количество станов в уездах различных губерний колебалось от 15 (в 7 уездах Олонецкой обл.) и 16 (в 8 уездах Архангельской губ.) до 60 (в 15 уездах Курской губ.) и 45 (в 15 уездах Полтавской губ.)[9].

Организационно-правовая сторона следствия, в общем-то, не вызывает нареканий, она вполне соответствовала времени. В зависимости от категории преступлений имела дифференцированные формы

производства следствия вплоть до коллегиальных.

Но есть и другая сторона – практическая, которая представлена в свидетельствах губернских прокуроров, собранных в Министерстве юстиции накануне реформ полиции и суда во второй половине XIX в.

Многие недостатки, характерные для этой стадии уголовного процесса, были лишь частным выражением недостатков общих для всей системы местного управления, поскольку полиция, создавалась и долгое время развивалась не как специальный орган борьбы с преступностью, а как орган управления на местах.

Закон устанавливал месячный срок для производства обычных следствий, но для наиболее сложных дел срок следствия не ограничивался (единственным критерием особой сложности дела было усмотрение самой полиции или ее непосредственного начальства, так как в законе таких критериев установлено не было). Самарский губернский прокурор в январе 1859 г. указывал, что «при начале следствия, обыкновенно многие лица, по одному подозрению прикосновенности к делу, подвергаются тюремному заключению или аресту... При этом часто подвергаются продолжительному заключению невинные и, наоборот, освобождаются совершенно изобличенные»[10].

Другим традиционным пороком было взяточничество. Причем, правительство было хорошо осведомлено о распространенности этого явления, но мер по его искоренению не предпринимало.

Производство следствия полицией вызывало недовольство не только у лиц прикосновенных к нему, но и совершенно непричастных к преступлению. Так, порядок производства следствия временным отделением земского суда, приравнивался жителями к «нашествию иноплеменников...»[11], поскольку его содержание и работа обеспечивались население за весьма скудное вознаграждение.

А. Ф. Кони в своей знаменитой работе так характеризовал положение дел при производстве следствия: «Безотчетный произвол, легкомысленность лишения свободы, напрасное производство обысков, отсутствие ясного сознания о действительном преступлении, неумелость и нередко желание "покормиться", "выслужиться" или "отличиться" были характерными признаками производства таких следствий, причем ввиду того, что собственное признание считалось законом за "лучшее доказательство всего света", бывали случаи добывания его истязаниями и приемами замаскированной пытки»[12].

Причины такого состояния следствия можно разделить на три блока: законодательные, организационные и кадрово-бытовые. О пер-

вых двух написано достаточно много в официальных источниках и справках, а вот на третьем следует остановиться подробнее, поскольку он наиболее интересен с точки зрения важности подготовки кадров для полиции.

Проблемы качества кадрового состава следственных органов и вопросы их материального обеспечения настолько взаимосвязаны и при этом именно они зачастую становятся материальной базой основных бед и пороков, что им требуется особое внимание в плане противодействия коррупции. На это обстоятельство обращал генерал-губернатор князь А. И. Васильчиков «Делопроизводство и содержание чиновников имеют такую тесную и неразрывную связь между собою: что усовершенствование в одном не могут быть вполне успешны без улучшения в другом из них»[13].

Кроме того, несоответствие знаний следственных чиновников характеру выполняемой ими работы сказывалось и на проблеме укомплектования следственного аппарата лицами надлежащего образования.

Основная масса уголовных дел расследовалась городничими и частными приставами – в городах и становыми приставами или земскими исправниками – в уездах.

По свидетельству Тульского губернского прокурора, из 12 городничих Тульской губернии 6 – нигде не обучались, 4 – закончили курс гимназии или кадетский корпус, 2 – такой курс не окончили. Из 8 частных приставов только 3 обучались в уездных училищах, остальные 5, либо нигде не обучались, либо не смогли окончить курс наук в духовной семинарии. Из 35 квартальных надзирателей 9 нигде не учились, 10 не смогли закончить гимназию, остальные получили начальное образование в различных учебных заведениях. Такое положение с образованием чиновников производивших следствие было типично для всей России.

Привлечение к следственной работе образованных людей позволило бы снять некоторые проблемы следствия. Однако «люди с высшим образованием и даже посредственным образованием не пойдут на эти должности, во-первых, по скудности содержания, недостаточного не только для семейного, но даже и для холостого человека, во-вторых, по общему пренебрежению к полицейским чиновникам».

Для того, чтобы представить себе объем письменной работы, производившейся в станах, воспользуемся подсчетами князя А. И. Васильчикова: «Переписать в день... 15 исходящих бумаг и до

44-х листов в следственных и других делах,.. невозможно, если бы даже за это принялись общими силами становой пристав, его помощник и письмоводитель … Почти все уездные учреждения, в особенности полицейские, по крайней необходимости прибегают к найму писцов, дабы не впасть еще в большую ответственность»[14].

Недостаточность жалования, чрезмерная обремененность и вынужденный наем письмоводителей, служили оправданием широкого распространения «безгрешных доходов». Князь А. И. Васильчиков писал в Министерство юстиции: «Эти расходы до того общеизвестны и употребительны, что общественное мнение, не похваляя вымогательства, само же нередко и извиняет оное таким рассуждением: чем же им содержать себя»[15].

Многие из губернских прокуроров того времени понимали, что одним повышением денежного содержания следственным работникам взяточничество искоренить нельзя, однако создать условия для привлечения к работе в следственном аппарате более добросовестных и образованных лиц можно.

В итоге, организация и практика расследования преступлений земской полицией в середине XIX в. наглядно показывает, что искоренение его недостатков возможно только комплексными методами, охватывающими не только вопросы совершенствования законодательного регулирования уголовного процесса, но и решение вопросов привлечения к этой сложной работе образованных и добросовестных кадров.

© Мамонтов А. Г., 2018

---

[1] «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи». 7 ноября 1775 г. // Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е]. Т. XX. № 14392.

[2] Там же.

[3] «Положение о земской полиции и Наказ чинам и служителям земской полиции». 3 июня 1837 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. XII. Отд. I. № 10305.

[4] Там же. § 30.

[5] Там же. § 37.

[6] Там же. § 38.

[7] Там же. § 39.

[8] *Анучин Е. Н.* Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России, с Учреждения о губерниях 1775 года до последнего времени. СПб., 1872. С. 126–128.

[9] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1180.

Оп. 15. Д. 20. Л. 215–215 об.
[10] РГИА. Ф. 1405. Оп. 56. Д. 4176. Л. 262.
[11] Там же. С. 301.
[12] *Кони А. Ф.* История развития уголовно-процессуального законодательства в России: Т. 4. М., 1967, С. 323.
[13] РГИА. Ф. 1405. Оп. 57. Д. 6310 а. Л. 2 об.
[14] РГИА. Ф. 1405. Оп. 57. Д. 6310 б. Л. 36.
[15] РГИА. Ф. 1405. Оп. 57. Д. 6310 а. Л. 10 об.

В. Ж. Дорохов*

МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НА ОСТРИЕ ВЕЛИКИХ РЕФОРМ XIX ВЕКА

Либеральные реформы императора Александра II кардинально изменили облик российского государства, структуру и настроения российского общества. Свою долю преобразований получили и органы полиции.

Вступивший в 1855 г. на престол император Александр Николаевич с первых дней царствования оказался вынужден в экстренном порядке решать проблемы, доставшиеся ему от отца: Крымская война и покорение Северного Кавказа (обе задачи были им решены: в 1856 г. подписан мир, а в 1859 г. – замирен Кавказ). Однако, военный кризис оказался лишь верхушкой айсберга общенационального кризиса, обусловленного крепостным состоянием крестьянства. Еще с начала крымской кампании, как и прежде в Отечественную войну 1812 г., по стране поползли слухи о том, что записавшись в ополчение после войны можно получить свободу. Однако поражение в войне, не оправдавшиеся надежды на освобождение, тяжелое экономическое положение привели к росту крестьянских выступлений. С 1830 г. число крестьянских волнений возрастало по пятилетиям следующим образом: 46, 59, 101, 172 волнений в среднем в год. По правительственным данным, за 20 лет (1835–1855) было убито 144 помещика[1].

В этих непростых обстоятельствах Александр II приступил к глубоким внутренним преобразованиям. Первым его шагом стало помилование в 1856 г. большой части заключенных по старым процессам. Из Сибири вернулись последние декабристы, участники Польского восстания 1830–1831 гг., петрашевцы и другие осужденные Николаевской эпохи. В том же году, принимая в Москве представителей дворянства, император обозначил главное направление своей дальнейшей деятельности: «…лучше *отменить крепостное право сверху, нежели дожидаться того времени, когда оно, само собою, начнет отменяться снизу…*»[2].

Наступала эпоха широких реформ. В осуществлении намеченного определяющая роль отводилась МВД – ключевому

* *Дорохов Вячеслав Жоржович* – заместитель начальника кафедры социально-гуманитарных и экономических дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России (Хабаровск), кандидат исторических наук, доцент.

государственному учреждению. Проработка и осуществление будущих реформ легли на плечи действительного тайного советника Сергея Степановича Ланского, назначенного в августе 1855 г. на пост министра внутренних дел. Главными помощниками нового министра в этом нелегком, и как оказалось впоследствии, неблагодарном труде стали Алексей Ираклиевич Левшин и Николай Алексеевич Милютин, занимавшие поочередно пост товарища министра в 1855–1859 гг. и в 1859–1861 гг., соответственно. Именно их усердие в разработке основных положений крестьянской реформы, в конечном итоге, стоили карьеры и им, и министру.

В 1856 г. Ланской представил императору знаменательную записку «О постепенном стремлении к освобождению крестьян», в которой обстоятельно, с цифрами в руках доказывал, что время для начала «*столь великого и важного дела*» приспело[3].

Вся подготовительная работа сосредоточилась в Центральном статистическом комитете МВД, включавшем два отдела: статистический и земский. Но основные усилия по формированию положительного общественного мнения, по разработке проектов, переговорам с дворянством, а также «испрашивание» мнения императора легли на плечи самого министра и его заместителя. Не вдаваясь в подробности предлагаемых проектов, стоит отметить, что именно МВД продвигало идею о необходимости освободить крестьян с землей.

Для неосведомленного человека было удивительным, что МВД, являвшееся главным правоохранительным ведомством страны, учреждением, обеспечивающим благочиние и спокойствие, выступает за столь радикальный подход. Однако обвинения и критика руководства МВД со стороны дворян, особенно черноземных губерний, в потворстве республиканским и даже коммунистическим идеям ничего общего с реальностью не имела. МВД, обладавшее обширным статистическим материалом о состоянии дел в стране, понимало, что только при таком варианте освобождения от крепостной зависимости, возможно обеспечить благочиние и спокойствие в Империи.

Несмотря на все препятствия и критику, вопрос о реформе был решен во многом по проекту МВД. Но, к сожалению, история так расставила приоритеты, что нерукотворный памятник Министерству внутренних дел, которым должен был стать Манифест от 19 февраля 1861 г. «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав

состояния свободных сельских обывателей», общественностью достойно оценен не был. Широкий круг обывателей, и в том числе получившие свободу крестьяне, воспринимали МВД и тем более органы полиции исключительно в качестве карательного, часто непрезентабельного и коррумпированного ведомства.

Основания для подобных взглядов предоставляло, в том числе и само МВД. Во-первых, имидж. Действующая система комплектования приводила к тому, что в ряды полицейских набирались самые отсталые из числа военных и гражданских служащих. И это делалось сознательно. Так, указ Николая I от 19 июня 1853 г. требовал определять на службу в городскую полицию исключительно военнослужащих 2-го разряда, то есть негодных к строевой службе. Дошло до того, что в общественном мнении полицейский стал восприниматься, как «дефективный». Во-вторых, низкая квалификация сотрудников при достаточно широких обязанностях. Мирные граждане, с одной стороны, не могли получить квалифицированную помощь и защиту, а с другой, – становились жертвами полицейского произвола. В третьих – низкий уровень оплаты сотрудников, приводивший к повсеместному взяточничеству и злоупотреблению служебным положением. Поэтому одновременно с разработкой крестьянской реформы МВД предприняло меры и по полной реорганизации полицейской части. Основные направления преобразований были намечены Высочайшим указом от 4 июля 1858 г.: назначение полицейских чиновников правительством; соединение городской полиции с уездной; освобождение полиции от следственных, судебных и хозяйственных функций[4].

Реализация намеченного началась в 1860 г., когда следственные функции были возложены на особых судебных следователей. За полицией оставалось лишь производство первоначального дознания.

Главным источником дальнейшего продвижения полицейской реформы стал Манифест от 19 февраля 1861 г., объявленный в обеих столицах в большой религиозный праздник – Прощеное воскресенье 5 марта, в других городах – в ближайшую к нему неделю. Постепенно, по мере осознания произошедшего, первые восторженные эмоции крестьян сменялись на недовольство и даже агрессию. Предложенное правительством временнообязанное состояние, крестьяне расценили как обман. Бунты и протесты захлестнули сельскую глубинку. В первые четыре месяца после

объявления Манифеста по стране было зафиксировано 647 случаев бунтов[5]. Порой восстания удавалось подавить только силой регулярной армии. В селах происходили настоящие бои между крестьянами и армейскими частями.

Решая задачу по укреплению территориальных органов полиции, 25 декабря 1862 г. были приняты «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых»[6], призванные улучшить полицию до завершения полной реформы полицейского управления. Суть реформы заключалось в следующем. До 1862 г. земская полиция всюду была разъединена с городской: первой был подведомственен уезд, второй – уездный город. Теперь же создавались уездные полицейские управления, деятельность которых распространялась и на город, и на уезд. Самостоятельные городские полицейские управления сохранялись лишь в губернских и некоторых крупных уездных городах. Выстраивая властную вертикаль, всю территориальную полицию подчинили губернаторам, являвшимся, в свою очередь, чиновниками МВД. Вскоре были осуществлены и остальные преобразования: введение земских учреждений в 1864–1870 гг. освободило полицию от хозяйственной части, а судебная реформа 1864 г. – от всех обязанностей по судебному разбирательству. Большое влияние на улучшение общего полицейского состава оказало и значительное повышение окладов, которое привлекло в ряды полиции более надежных людей.

Таким образом, усилиями МВД в 1858–1862 гг. миру предстала не только обновленная Россия, но и обновленная полиция. Укреплялся кадровый состав, вводилась новая форменная одежда, номерной нагрудный знак (Указом от 16 августа 1859 г. для городовых унтерофицеров и городских стражей), что должно было не только повысить имидж сотрудника полиции, но и его ответственность. Новый типаж полицейского в мундирах, в головных уборах с лакированными козырьками, шашкой и кобурой с красным шнуром на поясе с легкой руки журналистов, очевидно, хорошо знакомых с французской и английской полицейской системой, за свой лихой вид был прозван «полицианто м» или «сержантвилем»[7].

В целом, предпринятые МВД шаги позволили обеспечить не только разработку, но силовое сопровождение масштабных социально-политических преобразований вплоть до очередного внутриполитического кризиса, ярко обозначившегося к концу 70-х – началу 80-х годов XIX в., который, опять же, пришлось разрешать МВД.

© Дорохов В. Ж., 2018

[1] *Аграрное* движение в России // Большая советская энциклопедия / Под общ. ред. Н. И. Бухарина. М., 1926. С. 475.
[2] *Министерство* внутренних дел 1802–1902: Исторический очерк. М., 2002. С. 105.
[3] Там же. С. 113.
[4] Там же. С. 132.
[5] *Аграрное* движение в России. С. 475.
[6] «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых». 25 декабря 1862 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. XXXV. № 37289. С. 123.
[7] *Кокарев А. О.* Московский городовой, или Очерки уличной жизни. – http://iknigi.net/avtor-andrey-kokorev/62098-moskovskiy-gorodovoy-ili-ocherki-ulichnoy-zhizni-andrey-kokorev/read/page-8.html (дата обращения: 01.02.2018).

А. В. Илюхин*
В. А. Илюхина**

ИДЕЯ УЧРЕЖДЕНИЯ МИРОВОГО СУДА И ВЗАИМООБУСЛОВЛЕННОСТЬ КРЕСТЬЯНСКОЙ, ПОЛИЦЕЙСКОЙ И СУДЕБНОЙ РЕФОРМ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Возрождение института мировых судей в Российской Федерации, известное еще пореформенному российскому процессуальному законодательству второй половины XIX – начала XX вв., явилось составной частью формирования реальной и эффективной судебной власти в России на рубеже XX–XXI вв. В связи с этим задачи, стоящие перед современной судебной реформой, очень близки и в ряде моментов совпадают с преобразованиями XIX в., когда во второй половине 1860-х годов началось проведение, пожалуй, самой значительной и последовательной реформы в России – судебной. Судебные уставы 20 ноября 1864 г. создали в России принципиально новую судебную систему. Одним из важнейших ее звеньев, наряду с судом присяжных и адвокатурой, стал мировой суд.

В частности, в начале 1858 г. особая комиссия, состоявшая из членов Государственного Совета, рассматривая отчет Министерства внутренних дел за 1857 г., обратила внимание на низкую раскрываемость преступлений, а также на медлительность рассмотрения в судах дел о маловажных преступлениях, по которым из-за необходимости соблюдать все обряды и формы судопроизводства, единого для всех уголовных дел, содержится под стражей длительное время большое число лиц, приговариваемых к «легкому исправительному наказанию». Предварительное содержание под стражей этих лиц было более тяжким наказанием, нежели взыскание, к которому они при-

* *Илюхин Андрей Владимирович* – доцент кафедры теории государства и права, международного и европейского права Института подготовки государственных и муниципальных служащих Академии права и управления ФСИН России (Рязань), кандидат юридических наук, доцент.

** *Илюхина Вера Александровна* - доцент кафедры теории государства и права, международного и европейского права Института подготовки государственных и муниципальных служащих Академии права и управления ФСИН России (Рязань), кандидат юридических наук.

говаривались. «Между тем арестанты сии, во время содержания в тюрьмах, теряют и остаток нравственности и обременяют казну бесполезным содержанием своим», – отмечалось в журнале комиссии. Комиссия предлагала выделить маловажные преступления и проступки, рассмотрение которых производилось бы судебно-полицейским или сокращенным порядком[1]. Данное обстоятельство впоследствии обусловило необходимость организации мирового суда и составление соответствующего кодекса незначительных преступлений и проступков[2].

Следует отметить, что идея учреждения властями мирового суда была тесным образом связана с предстоящим освобождением крестьян, с наделением их землей в рамках подготовки и проведения крестьянской реформы, а также реформой полиции. По сути, два фактора, как довольно точно подметил М. Г. Коротких, определили незамедлительное создание судебного органа для разрешения маловажных дел: во-первых, реформа полиции, при которой судебные функции по разрешению маловажных дел изымались из ее компетенции; во-вторых, необходимость разрешения конфликтов между помещиками и освободившимися в результате отмены крепостного права крестьянами[3].

Действительно, в связи с грядущим освобождением крестьян охрана правопорядка в сельской местности целиком и полностью становилась обязанностью полиции. В октябре 1858 г. созданная для обсуждения вопросов о предстоящей реформе полиции комиссия представила Александру II свои соображения на этот счет. В них, в частности, говорилось: «Дарование гражданских прав значительной массе народа, с одной стороны, разовьет отношения юридические между помещиками и крестьянами, а с другой – по естественному порядку вещей, породит множество тех столкновений и нарушений, которые могут устраниться только судом»[4]. Вместе с тем обосновывалось, что существующие уездные суды будут не в состоянии справиться с этой задачей. Поэтому «для разбора взаимных споров и недоразумений между помещиками и крестьянами, должно было проектировать особые специальные учреждения, отдельные от прежних судебных установлений и независимые от полиции»[5]. Уездные расправы, подчинявшиеся уездному начальнику как представителю исполнительной власти, на эту роль уже не могли претендовать, так как это не соответствовало бы теории и практике государств Западной Европы, в соответствии с которыми полномочия по разрешению подобных споров

вверяются независимой судебной власти. Поэтому таковым специальным учреждением планировалось учредить мировой суд, который бы и регулировал споры между крестьянами, выходящими из крепостной зависимости, и помещиками, с одной стороны, а также рассматривал малозначительные дела, возникающие между самими крестьянами. «Мысль о соединении в одном учреждении, – говорилось в записке "О слиянии мировых крестьянских учреждений с мировыми судебными установлениями", – мирового разбора крестьянских дел вообще с судебно-полицейским разбирательством маловажных дел была выражена в ноябре 1858 г. комиссией, реорганизующей полицию». Впервые официально заявлялось о мировой юстиции, широко распространенной в странах Западной Европы. Таким образом, непосредственными предшественниками мировых судей были мировые посредники, на которых, помимо их главной обязанности по составлению, утверждению и введению в действие уставных грамот, был также возложен разбор дел между помещиками и крестьянами. Причем в первоначальном проекте их учреждения мировых посредников именовали мировыми судьями. Более того, уже в 1858 г. в соображениях, составленных комиссией из чиновников Министерства внутренних дел, Министерства юстиции и Министерства государственных имуществ, было высказано убеждение, что предполагавшиеся только для разбора дел между помещиками и крестьянами «мировые судьи, как учреждения, условливающие быстрое и сокращенное на самом месте производство дел, получат со временем в нашем судоустройстве дальнейшее развитие»[6]. Это предположение комиссии совпало с предположением главноуправляющего II Отделением Собственной Его Императорского Величества канцелярии Д. Н. Блудова, в руках которого к указанному времени уже была сосредоточена вся работа по преобразованию судебной части в России. Во всеподданнейшем докладе о недостатках существующего судопроизводства по делам о маловажных преступлениях и о маловажных исках Д. Н. Блудов указывал на необходимость учредить для этого рода дел малые суды, с введением в них сокращенного производства, «и действия сих судов соединить с действиями мировых судей (будущих мировых посредников), предполагаемых для разбора дел между помещиками и крестьянами»[7].

12 ноября 1859 г. в Государственный Совет был представлен проект судоустройства. В своем докладе, посвященному проекту, Д. Н. Блудов указывал на необходимость «иметь по образцу Франции

особых судей для разбора маловажных гражданских и уголовных дел», предлагая тем самым учредить в России институт мировых судей. Более того, докладчик обосновывал то обстоятельство, что порядок разбирательства дел в таких судах должен быть словесным и сокращенным по сравнению с общесудебным. Только при таких условиях, по мнению Д. Н. Блудова, «население может получить близкий к нему суд»[8]. В свою очередь, Редакционные комиссии, разрабатывавшие положения об отмене крепостного права, в свою очередь признали целесообразным создание единого мирового института для рассмотрения дел «для всех сословий и ведомств». По этому поводу сенатор А. М. Плавский отмечал: «Учреждение мировых судей исключительно для дел между помещиками и крестьянами (и то не всех дел) едва ли удобно… Совсем иное, если бы мировой судья был учрежден не для одного рода дел не против одних крестьян, а для разных дел маловажных и для разных сословий»[9]. Подобной точки зрения придерживался и судебный деятель О. И. Квист[10]. Однако учреждение таких судов, «соединенное с преобразованием всего судопроизводства и разных частей администрации может быть отложено на неопределенное время, а по упразднении крепостной зависимости крестьян, неизбежно возникнут между ними и помещиками разные споры и недоразумения, которые потребуют скорого решения. По сему комиссии признали, что с обнародованием новых положений, должны быть немедленно и, не ожидая общего преобразования судоустройства, образованы для разбора дел, возникающих из этих положений, особые мировые учреждения... Из таких мировых посредников может впоследствии, путем как бы историческим, сложиться более полное и совершенное учреждение общих мировых судей»[11].

Таким образом, мировой суд, по замыслу его создателей, должен был стать универсальным органом, разрешающим мелкие дела между сословиями, а не только конфликты между помещиками и крестьянами, и стать по примеру стран Западной Европы низшей судебной инстанцией. Но реализовать эту идею оказалось невозможным, поскольку ее воплощение по вполне понятным причинам потребовало бы незамедлительной судебной реформы, к чему государство было не готово. Поэтому единый институт мировой юстиции решили расчленить на два: мировых посредников для разрешения споров между помещиками и крестьянами и мировых судей как судебный орган с перспективой их слияния[12].

Основываясь на вышеизложенных рассуждениях в последую-

щем были разработаны подробные проекты судоустройства и судопроизводства, в том числе и в части, касающейся мирового суда, получившие в окончательной редакции название Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, составившие в итоге Судебные уставы 20 ноября 1864 г.

Таким образом, само отделение судебной власти от административной создавало потребность в особом судебном органе для разбора мелких уголовных проступков и для решения несложных и неважных по цене спорного предмета гражданских дел. Законодатель ясно сознавал, что маловажность дел нисколько не оправдывает пренебрежительного отношения к ним. Так как маловажные дела охватывают практически всю область повседневной жизни, то они приводят в близкое соприкосновение с судом самые широкие слои населения. Поэтому плохая организация суда для мелких дел чаще дает шире знать о себе, чем недостатки общих судов. Особенно в России необходимо было создать такой орган для рассмотрения уголовных дел. Это положило бы конец переполнению тюрем узниками, ожидающими окончания своего дела – переполнению, неизбежному при волоките в старых коллегиальных инстанциях. Эта потребность вместе с соображением о том, что во множестве мелких гражданских дел спор является только следствием недоразумения, которое легко устранить при участии посредника, – привела к мысли учредить единоличного судью под названием мирового.

© Илюхин А. В., 2018
© Илюхина В. А., 2018

[1] *Общая* объяснительная записка к проекту нового Устава судопроизводства по преступлениям и проступкам // Материалы по судебной реформе в России 1864 г. Т. 7. Оп. 1. С. 58–59; *Трофимова Н. Н.* Мировая юстиция в России в 1864–1889 гг.: региональные аспекты / Науч. ред. А. А. Демичев. Владимир, 2006. С. 37.

[2] *Блинов И. А.* Ход судебной реформы 1864 года // Судебные уставы 20 ноября 1864 года за пятьдесят лет: В 2 т. Т. 1. Пг., 1914. С. 186.

[3] *Коротких М. Г.* Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. Воронеж, 1989. С. 65–66.

[4] Цит. по: *Коротких М. Г.* Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. С. 67.

[5] *Записки* сенатора Я. А. Соловьева о крестьянском деле, 1857–1858 гг. // Русская старина. 1882. Март. С. 564.

[6] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1190.

Оп. XVI. Д. 8. Л. 6; *Коротких М. Г.* Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. С. 67.

[7] Цит. по: *Полянский Н.* Мировой суд // Судебная реформа: В 2 т. / Сост. Н. В. Давыдов и Н. Н. Полянский. Т. 2. М., 1915. С. 174.

[8] Цит. по: *Плетнев В.* Работы по составлению проектов судебного преобразования до 1862 года // Судебная реформа: В 2 т. / Сост. Н. В. Давыдов и Н. Н. Полянский. Т. 1. М., 1915. С. 294.

[9] *Плавский А. М.* Замечания на Проект учреждения мировых судей // Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (далее – ОР РНБ). Ф. 637. Д. 293. Л. 1, 2.

[10] *Квист О. И.* Замечания на Проект учреждения мировых судей // ОР РНБ. Ф. 637. Д. 295. Л. 1–2.

[11] Российский государственный исторический архив. Ф. 1190. Оп. XVI. Д. 8. Л. 7; *Коротких М. Г.* Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. С. 68.

[12] *Коротких М. Г.* Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России. С. 68.

Р. Р. Тотоев*

СОЗДАНИЕ В ХОДЕ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ 1864 ГОДА СУБЪЕКТОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ПОЛИЦИЕЙ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА: ОБРАЗОВАНИЕ ИНСТИТУТА АДВОКАТУРЫ

Образование института адвокатуры было вызвано жизненной потребностью. На первых этапах становления юридической системы, когда правовые нормы настолько просты и несложны, что доступны пониманию всех и каждого, тяжущиеся имеют возможность вести свои дела лично, не прибегая к посторонней помощи. Однако с развитием культуры общественные отношения становятся более разнообразными и сложными, то же самое относится и к соответствующим юридическим нормам. Ознакомление с ними и применение их на практике становятся затруднительными для большинства граждан, следовательно, возникает необходимость в услугах специалистов, профессионально занимающихся разрешением сложных вопросов при осуществлении правосудия в целом и в процессе защиты нарушенных прав в частности. Удовлетворить такую потребность тяжущихся способны только лица, прошедшие специальную подготовку и хорошо знакомые с нормами материального и процессуального права. Такие люди должны заниматься изучением законов на профессиональной основе и оказывать нуждающимся юридическую поддержку или правозаступничество[1].

Адвокатская деятельность в собственном смысле слова представляет собой правозаступничество, то есть предоставление юридической помощи нуждающимся в ней лицам специалистами-правоведами. Если задача судебного представительства состоит в том, чтобы устранить неудобство личной явки сторон в суд и, по сути, не предполагает наличия специальной подготовки у лица, которое берет на себя данную функцию, то сущность адвокатуры, состоит именно том, что ее представитель знаком с материальным и процессуальным правом, то есть имеет юридическое образование. В интересах правосудия чрезвычайно важно, чтобы, выступая на суде защитниками сторон, адвокаты не злоупотребляли своими знания-

* *Тотоев Ренат Романович* – дознаватель 2 отдела управления организации дознания ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

ми, не тормозили, а ускоряли отправление правосудия, были не врагами, а союзниками суда. Другими словами, государство должно создать определенные условия для деятельности адвокатов, предусмотреть формирование особой организации, которая предупреждала бы возможность злоупотреблений и в то же время гарантировала бы добросовестность и компетентность своих членов.

В планах судебной реформы предусматривалось создание этого института. Оно было упомянуто в исходных проектах 1857–1859 гг. Эти проекты[2] легли в основу документа под названием «Основное положение по судоустройству». Он был выработан чиновниками Государственной канцелярии с участием юристов, высочайше утвержден 29 сентября 1862 г. и, в свою очередь, послужил основой для Судебных уставов 20 ноября 1864 г., согласно которым адвокатура получила основания для «своего юридического бытия»[3]. Поскольку Судебные уставы вступили в действие 17 апреля 1866 г., именно с этого дня фактически отсчитывается история адвокатуры в России.

Необходимо учитывать, что собственно деятельность адвоката предполагает его выступление в качестве правозаступника. За пределами зала суда она заключается в том, что тот дает юридические советы, руководит во время заключения сделок, составляет важные для судопроизводства бумаги и занимается другими подобными действиями, имеющими правовой характер и требующими специальных знаний.

Создание российской присяжной адвокатуры было частью широкомасштабной судебной реформы, для подготовки которой в 1861 г. была образована комиссия. Результатом ее работы стали «Основные положения преобразования судебной части в России», утвержденные императором Александром II 29 сентября 1862 г. Этот документ состоял из трех частей, посвященных судоустройству, гражданскому и уголовному судопроизводству соответственно. Уставы 1864 г. предусматривали образование совета присяжных поверенных в каждом судебном округе. Выборы в Петербургский совет присяжных поверенных состоялись 2 мая 1866 г. Первым председателем Совета был избран Д. В. Стасов, членами стали К. К. Арсеньев, В. П. Гаевский, А. Н. Турчанинов, Г. Г. Принтц, В. В. Самарский-Быховец. Московский совет образовался позже, 16 сентября 1866 г., его возглавил М. И. Доброхотов. Третья подобная организация, харьковская, приступила к работе только 6 мая

1874 г. (председатель – М. В. Жученко). Более того, 5 декабря 1874 г. последовал царский указ о временной приостановке открытия новых советов, он сохранил силу до 1904 г.[4]. Таким образом, в течение почти 40 лет со дня своего учреждения российская адвокатура имела лишь три (в первые 8 лет – два) совета на 11 судебных округов.

Рассматривая категорию правового статуса присяжных поверенных, мы неизбежно должны обратиться к понятию специального правового статуса, под которым в юридической науке понимают совокупность специальных прав и обязанностей, характеризующих правосубъектность определенных категорий лиц[5]. По мнению Н. В. Витрука, под специальными правами и обязанностями следует понимать особенные права и обязанности, отражающие особенности различных групп населения, дополняющие и развивающие общие права и обязанности и не противоречащие им[6]. Соответственно, в структуру специального правового статуса входят специальные права, свободы, специальные обязанности и ответственность.

Под специальным правовым статусом[7] присяжных поверенных мы можем подразумевать их особое правовое положение в обществе и государстве, обусловленное системой (совокупностью) специальных прав, свобод, обязанностей и ответственности, установленной законодательством Российской империи и ведомственными нормативными актами, регулирующими судопроизводство в России во второй половине XIX – начале XX вв.

Проведенная во второй половине XIX в. судебная реформа, существенным образом изменила положение адвокатуры в России: были определены профессиональные задачи присяжных и частных поверенных, судопроизводство стало более открытым. В результате утверждения официальной тарификации оплаты труда российских адвокатов их профессия и юридическое образование в целом получили признание со стороны населения. Судебная реформа 1864 г. провозгласила ряд демократических принципов судопроизводства: гласность, устность и состязательность, в связи с чем была реорганизована прокуратура и учреждена адвокатура. По нашему мнению, ее можно считать фундаментом теоретико-правовых основ адвокатской деятельности в Российской Империи.

© Тотоев Р. Р., 2018

[1] *Малышев К. И.* Курс гражданского судопроизводства: В 3 т. Т. I. СПб., 1874. С. 205.

[2] *Справочный* указатель по программе издания истории русской адвокатуры:

Материалы Совета присяжных поверенных окружной Петроградской судебной палаты. Пг., 1914. С. 37–61.

[3] Там же. С. 115.

[4] Там же. С. 239–240, 442.

[5] *Матузов Н. И.* Правовая система и личность. Саратов, 1987. С. 64.

[6] *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 187–188.

[7] *Стремоухов А. А.* Юридический статус специального субъекта права (теоретико-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2002.

К. П. Краковский*

СУД И ПОЛИЦИЯ: МЕЖДУ СЦИЛЛОЙ И ХАРИБДОЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ЭПОХИ ВЕЛИКИХ РЕФОРМ

Проблема взаимоотношения двух главных ведомств Империи – юридического и административно-карательного – стара и многогранна. С точки зрения *теоретической* она позволяет определить суть российского самодержавия имперского периода, его эволюцию, своеобразный дрейф от «полицейского» к «правовому государству». С точки зрения *практически-прикладной*, проблема выглядит как взаимодействие (или противоборство) двух государственных институтов как в центре – на уровне двух ключевых министерств (Министерства внутренних дел и Министерства юстиции), так и на всех нижестоящих уровнях властной иерархии (губернии, уезды) – взаимодействие (и противостояние) органов полиции и судебных учреждений (от судебной палаты до мировой юстиции)[1].

Разумеется, суть, характер этих взаимоотношений изменялся. В течение значительного времени – практически полтора века с момента оформления России как имперского «регулярного» государства, Администрация, в целом, и полиция, в частности, ощущали свое очевидное верховенство по отношению к юридическому ведомству. Известная фраза министра внутренних дел С. С. Ланского о том, что в дореформенной России «администрация ездила верхом на юстиции», в точности характеризует то место, которое занимали суд и административно-полицейские институты в государственной системе самодержавной России.

Полиция, как важнейшая составная часть административной власти, принимала на свой счет идею этого верховенства, рассматривала свое привилегированное положение как производное от этого верховенства. И не без основания.

Но Великие реформы средины XIX в. обозначили новый вектор развития государственного режима и новую раскладку сил в паре «суд

* *Краковский Константин Петрович* – профессор кафедры государствоведения Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), доктор юридических наук, доцент.

– полиция».

Реформа предварительного следствия и полиции 1860 г. стала «первой ласточкой» – знак наступающей «юридической весны» после «полицейской зимы». Согласно указу 8 июня 1860 г.[2] была создана новая система производства предварительного следствия, причем, что важно, это полномочие было отнято у полиции и передано чиновникам системы министерства юстиции.

Крестьянская реформа 1861 г., одним из важных сюжетов которой было создание новой системы крестьянского самоуправления и волостного правосудия, на плечи которых легли обязанности «пригляда» за крестьянским населением и обеспечение земского мира, имела последствием, соответственно, сокращение полицейских полномочий в этой части.

Последовавшая затем *судебная реформа 1864 г.* внесла новые интонации в это взаимоотношение с полицией. Первым – важнейшим – сюжетом стало отделение судебной власти от административной. Причем, отделение судебной функции сопровождалось стремительным сокращением объема полицейских полномочий за счет наполнения полномочиями, в первую очередь, мировых судей.

И, наконец, *земская реформа 1864 г.* также привела к «обрезанию» прав полиции в решении местных вопросов.

Полиция, прежде всего, уездная, чьи полномочия «растащили» по крестьянским, земским и судебных «квартирам», была, разумеется, крайне недовольна таким резонансом реформ, тем более, что на нее «свалилось» 24 млн. крестьян, находившихся ранее под наблюдением помещика-крепостника, но получивших свободу и попавших теперь в юрисдикцию полиции.

В целом, итог всего этого реформаторского периода в контексте нашей темы следует квалифицировать как важный этап по пути укрепления законности, *правовых начал* (именно они лежат в основе судебной деятельности) в пику принципу *целесообразности*, часто граничащему с произволом, который двигал деятельностью полиции.

Но на этом проблемы во взаимоотношениях между судебным и полицейским ведомством не только не закончились, но стали нарастать. Теперь уже у судейских от такой неожиданно свалившейся на них свободы деятельности, независимости и обширного круга полномочий несколько «закружилась голова». Следователи стали засыпать поручениями полицию, то есть, по сути, командовать, что претило ее традициям бесконтрольного властвования. Весьма чувствительным

ударом по самооценке полиции стали попытки мировых судей реализовать свое право, предусмотренное ст. 10 Устава уголовного судопроизводства, проверять законность задержаний и содержания под стражей и требовать освобождения незаконно лишенных свободы из полицейских мест заключения (русский вариант Habeas Corpus). Всеми силами полиция стремилась сделать это право судейских иллюзорным.

Еще более серьезным камнем преткновения между мировыми судьями и полицией стало право мировых судей выносить «полицейским чинам» предостережения в силу ст. 53 Устава уголовного судопроизводства. Предостережения выносились «в случае неисполнения полицией обязанностей, возложенных на нее по производству дел у мировой судьи»; «о важных со стороны чинов полиции упущениях» предписывалось сообщать прокурору или его товарищу.

Иными словами, уже полиция ставилась под контроль судебной власти. Юридические неясности, в частности, касавшиеся толкования термина «полицейские чины», а также детальной регламентации оснований вынесения предостережений, приводило к недоразумениям, а порой и открытым столкновениям между полицией и мировыми судьями. Последние зачастую чересчур расширительно мыслили предоставленное им право, вынося предостережения «направо и налево», даже начальникам полицейских управлений, коллегиальным полицейским присутствиям и т. д.[3] Разумеется, губернаторы, руководившие административным аппаратом в регионах, высказывали настойчиво и раздраженно свое недовольство позиционированием судебных институтов как некой «суверенной» власти и вышестоящей по отношению к полиции. Оценивая комплекс проблем взаимоотношения полиции и мировых судей, нельзя не согласиться с мнением В. Фукса, полагающего, что чины полиции, оказались в двойном подчинении, неся ответственность фактически и перед судебной, и перед исполнительной властью[4].

Такое же противостояние в системе «суд – полиция» наметилось по всей вертикали власти. Верно квалифицировал причину этого противостояния Р. Уортман: «Новый суд привнес в российские институты подрывной элемент, – писал он, – который расколол правительственный мир на две антагонистические части, лишённые способности понять друг друга. ... По одну сторону находились администраторы, преданные исполнительной ветви власти как инструменту воли самодержца, по другую – служители юстиции, которые взирали на судеб-

ную власть как единственное ручательство правосудия. Администраторы не доверяли юридической профессии, которая, как им казалось, лишь провоцирует сомнения и расставляет ловушки законнических словопрений тогда, когда требуется действовать решительно и безоглядно. Служители же юстиции страшились правительства, которое, как представлялось и в то время, и раньше, смотрело на суд как докучливую помеху своим политическим предначертаниям»[5].

Понятно, что административная власть не могла оставить без ответа вырвавшуюся из-под державного контроля судебную власть, равно как и терпеть сужение сферы прав и полномочий полицейского ведомства. На протяжении 1870-х годов намечались и предпринимались шаги в направлении возвращения последней в лоно «государственного направления», с одной стороны, и восстановления административно-полицейского status quo, с другой[6]. Если полиция de facto парализовала право судебных институтов контролировать законность задержаний, то право мировых судей делать полиции предостережения было отменено законом 18 декабря 1879 г.[7]

С начала 1880-х годов, а точнее, после «неслыханного злодеяния» (убийства императора Александра II), администрация перешла в решительное наступление на «судебную республику», провозгласив в «Положении о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г.[8] новые широчайшие чрезвычайные полномочия полиции в местностях, объявляемых состоящими на «исключительном положении» (недаром бойкие на язык журналисты навесили на этот закон ярлык «Великая хартия полицейских вольностей»). Важно отметить, что он существенно расширил возможности вмешательства полицейских властей в судопроизводство.

Но самым тяжелым ударом по юридическим основаниям, принципам суда, провозглашенным в 1864 г. стало создание института земских начальников и иных, связанных с ними, административных институтов, наделенных судебными полномочиями (губернские присутствия), изъятыми у ликвидированных на территории 40 губерний мировой юстиции. Закон в значительной степени был подменен целесообразностью. Полицейский реванш после поражения в 1860-е годы был взят.

Таким образом, можно заключить, что в этот период власть предержащие отошли от концепции «правового самодержавия», «законного самодержства», обнаружившей себя в 1860-е годы; правление на

основании закона совершило дрейф, движение в сторону диаметрально противоположных ценностей – основанных на «авторитарно-полицейской ментальности»[9].

© Краковский К. П., 2018

[1] См.: *Саморядов А. В.* Правовые и организационные основы взаимодействия полиции с чинами судебных учреждений во второй половине XIX – начале XX веков: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Краснодар, 2007.

[2] Полное собрание законов Российской Империи. Собрание-2 (далее – ПСЗ-2). Т. XXXV. № 35890.

[3] *Неклюдов Н. А.* Руководство для мировых судей: В 2 т. Т. 1: Устав уголовного судопроизводства. СПб., 1872. С. 296.

[4] *Фукс В. Я.* Суд и полиция. М., 1889. С. 224.

[5] *Уортман Р.* Властители и судии. Развитие правового сознания в императорской России. М., 2004. С. 456.

[6] См.: *Щедрина Ю. В.* Суд и административная власть в России во второй половине 60-х – середине 80-х гг. XIX в. (К вопросу об обеспечении независимости судей) // Ученые записки: электронный научный журнал Курского государственного университета. 2013. № 4(28). С. 64–77.

[7] «О порядке привлечения к ответственности чинов полиции за неисполнение обязанностей по производству дел у мировых судей». 18 декабря 1879 г. // ПСЗ-2. Т. LIV. № 60299.

[8] «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». 14 августа 1881 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. I. № 350.

[9] *Wcislo F. M.* Reforming Rural Russia State, society and national politics, 1855–1914. Princeton, 1990. P. 82, 87.

В. М. Деревскова*

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ДОЗНАНИЕМ ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ В РОССИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛА XX ВЕКА

Значительные изменения в уголовном судопроизводстве Российской империи произошли во второй половине XIX в. До проведения реформ, следствие и исполнение приговора находилось в ведении полиции, а по маловажным делам она могла выступать в качестве суда. Преобразования начались с принятия Александром II четырех документов от 8 июня 1860 г.[1] В них предусматривалось создание должностей судебных следователей, для производства следствий, находящихся в ведении Минюста и считавшихся членами окружного суда, определялось взаимодействие с полицией, административной и судебной властями, прокуратурой, а также содержались процессуальные нормы о порядке производства предварительного расследования. В ведении полиции осталось производство расследования по маловажным преступлениям и проступкам, а также первоначальное дознание о происшествиях, которые могли быть отнесены впоследствии к компетенции следователей, то есть производство неотложных следственных действий[2]. Следующим шагом было принятие Судебных Уставов от 20 ноября 1864 г., которые фактически полностью включили в себя нормы ранее указанных нормативно-правовых актов 1860 г. Полномочия прокурора по надзору за деятельностью органов предварительного следствия (судебных следователей) и дознания (полиции) разделились, и регламентировались Уставом уголовного судопроизводства (далее – УУС).

В статье 253 УУС дознание определялось как действия полиции по установлению факта преступления, а в ст. 254 УУС розыск, словесные расспросы и негласное наблюдение рассматривались как форма дознания. На этапе дознания оформлялись первоначальные данные, устанавливался сам факт и признаки преступления, закреплялись следы преступления и не допускался побег преступника. Дознание являлось несудебным актом. Произведенное дознание полиция

* *Деревскова Валентина Михайловна* – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

передавала судебному следователю с уведомлением об этом прокурора. Прокурор мог принимать личное участие в дознании, ибо закон не содержал на этот счет запретительных статей. Такие статьи имели место только в отношении предварительного следствия.

Судопроизводство по государственным преступлениям производилось с учетом особенных правил, которые предусматривались УУС, и судебное преследование по этой категории дел поручалось прокурору судебной палаты. Предварительное следствие было возложено на одного из членов судебной палаты при личном присутствии прокурора палаты или его товарища (ст. 1037 УУС). При этом согласно ст. 1038–1040 УУС до прибытия члена или прокурора судебной палаты на место происшествия неотложные действия могли осуществляться судебными следователями, а при отсутствии следователей, чинами полиции. Органы жандармерии (политической полиции), в ведении которых находился политический сыск, с момента прибытия прокурора или члена палаты исключались из дальнейшего хода расследования.

Однако по мере нарастания революционной ситуации порядок расследования по делам о государственных преступлениях был изменен «Правилами о порядке действия членов корпуса жандармов по исследованию преступлений» от 19 мая 1871 г.[3] В соответствии с Законом дознание превратилось в обязательную стадию, и стало производиться жандармскими офицерами под надзором прокуроров. Инициатива по производству дознания могла исходить как от прокурора судебной палаты, так и непосредственно от жандармов. За офицерами корпуса жандармов закреплялись полномочия, которые предусматривались как для чинов полиции при производстве дознания, так и право на проведение всех следственных действий, которые производились судебными следователями с процессуальным оформлением материалов дела[4]. Жандармы, как и следователи, могли заключать под стражу обвиняемых. На практике, без законодательного регламентирования, жандармы могли привлекать лицо в качестве обвиняемого[5]. Как отступление от УУС можно рассматривать и ст. 29 Закона от 19 мая 1871 г., по которой оконченное дознание передавалось прокурором судебной палаты министру юстиции, который через шефа жандармов отдавал распоряжение о производстве предварительного следствия[6]. Министр юстиции мог просить императора о прекращении дела или разрешении в административном порядке. В Сибири этот порядок еще больше нарушал УУС, поскольку в соответствии со

ст. 93 Временных правил «О применении Судебных уставов к губерниям и областям Сибири» от 13 мая 1896 г. прокурор Иркутской судебной палаты материалы о дознании по государственным преступлениям представлял Иркутскому или Приамурскому генерал-губернаторам, а те направляли их со своими заключениями министру юстиции[7]. Так, например, в ходе рассмотрения в судебном заседании Иркутского окружного суда 3 октября 1902 г. дела по обвинению ссыльнопоселенца Амилахвари в покушении на насильственное вступление в половые отношения с 10-летним мальчиком (за это преступление был приговорен к 45 ударам плетью и временным работам на заводах на 5 лет), произносил бранные слова в адрес судей и Императорского Величества. Товарищем прокурора Иркутского окружного суда был составлен протокол и в порядке ст. 1035 УУС произведено дознание помощником начальника Иркутского губернского жандармского управления в Киренском и Верхоленском округах по делу об оскорблении царя (ч. 3 ст. 246 Уложения о наказаниях). По окончании дознания прокурор Иркутской судебной палаты передал заключение о разрешении дела в административном порядке Иркутскому военному генерал-губернатору, последний передал документы министру юстиции и уже на основании Высочайшего Повеления от 18 января 1901 г. дело было окончено с наложением на обвиняемого ареста при тюрьме сроком на 1 месяц[8].

С принятием Положения «О мерах по охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. губернаторы получили право требовать от лиц прокурорского надзора представления для просмотра каждого отдельного следственного производства или дознания, а полиция и жандармерия могла задерживать подозреваемых в причастности к государственным преступлениям, производить обыски и выемки без санкции прокурора, только с последующим их уведомлением[9]. Фактически не требовалось участие прокурора в дознании, в отличие от УУС.

По Закону «О некоторых изменениях в порядке производства по делам о преступных деяниях государственных» от 7 июня 1904 г., пресекалась возможность разрешения дел о государственных преступлениях по соглашению министра юстиции и министра внутренних дел, а дознания по делам о государственных преступлениях осуществлялось под наблюдением прокурора окружного суда, а не прокурора судебной палаты. Прокурор окружного суда по окончании дознания передавал дело следователю или же ходатайствовал перед гу-

бернским совещанием (в составе губернатора, прокурора и начальника жандармского управления) о прекращении дела[10]. Так, например, на основании письменного заявления чиновника Акцизного управления о том, что житель села Абаканского Енисейской губернии Романовский вел беседы с целью привития своих взглядов об изменении существующего образа правления, свержении царствующего императора и установлении конституции, помощник начальника Енисейского губернского жандармского управления в Минусинском и Ачинском уездах 23 февраля 1905 г. приступил к дознанию по обвинению в преступлении, предусмотренном ч. 2 ст. 130 Уголовного Уложения. Рассмотрев материалы произведенного дознания, прокурор пришел к выводу, что в деяниях Романовского не содержится состава преступления, поскольку нельзя признать его слова в качестве пропаганды (слова произносились только при двух свидетелях, один из которых считал, что это была не пропаганда, а выражение мыслей по поводу текущих событий), и просил Енисейского губернатора в соответствии со ст. 1035[26] УУС представить дело в Губернское совещание. Заседание совещания состоялось 21 марта 1905 г., на котором было решено дознание прекратить[11]. Таким образом, существенно менялся порядок осуществления прокурорского надзора за производством дознания по государственным преступлениям. Так, А. Ф. Кони, отмечал, что прокурор в стадии жандармского дознания «стал нередко утрачивать свое первоначальное значение блюстителя закона и беспристрастного наблюдателя за правильностью действия лица, производящего дознание»[12]. Вместе с тем, ограничения прокурорского надзора были введены законодателем и связаны были с желанием правительства расширить полномочия политической полиции в борьбе революционным движением, однако прокурорские чины в большинстве своем они стояли на страже закона.

Таким образом, в ходе реформ середины XIX в. были выделены две формы предварительного расследования – дознание и следствие, за производством которых был установлен прокурорский надзор. В отношении полиции, которая осуществляла дознание, прокуратура еще и выступала в качестве руководящего органа. Однако дознание по государственным преступлениям было превращено в предварительное следствие, но без гарантий, которые были предусмотрены УУС при проведении предварительного следствия судебными следователями, а также существенно ограничили прокурорский надзор за действиями политической полиции.

© Деревскова В. М., 2018

[1] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. (далее – ПСЗ-2). Т. LII. № 35799; 35890; 35891; 35892.
[2] *Аверченко А. К.* Формирование и развитие уголовно-процессуального статуса судебного следователя в период судебных реформ Александра II (1860–1864 годы) // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 1. С. 220.
[3] ПСЗ-2. Т. XLVI. № 49615.
[4] *Ябанжи И. И.* Расследование дел о государственных преступлениях в Российской империи во второй половине XIX – начале XX в. // Вестник Владимирского юридического института. 2010. № 2(15). С. 173.
[5] *Краковский К. П.* Политическое дознание во второй половине XIX – начале XX века // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2012. № 5. С. 323.
[6] *Рыжаков Д. Г.* Верны закону и государю: некоторые аспекты деятельности прокуратуры при расследовании государственных преступлений в России второй половины XIX – начала XX века // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2011. № 5. С. 199.
[7] *Деревскова В. М.* Правовое регулирование деятельности прокуратуры в Сибири в пореформенный период (вторая половина XIX – начало XX в.) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 3. С. 67.
[8] Государственный архив Иркутской области (далее – ГАИО). Ф. 245. Оп. 3. Д. 201. Л. 2; 16; 18.
[9] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. I. № 350.
[10] *Казанцев С. М.* История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 187.
[11] ГАИО. Ф. 245. Оп. 3. Д. 358. Л. 1; 3; 4; 5.
[12] *Кони А. Ф.* Собрание сочинений: В 8 т. Т. 2. М., 1966. С. 37.

М. С. Колядная[*]

О ТРАНСФОРМАЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОЛИЦЕЙСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX ВЕКА

История имперской России и специфика функционирования ее органов государственной власти в последнее время привлекает все больший интерес исследователей[1], стремящихся определить критерии устойчивости/неустойчивости государственного механизма в условиях социальных кризисов и революционных преобразований.

1880-е годы – период контрреформ, усиления влияния императорской власти на всех уровнях государственного управления, проведения целой системы мер, направленных на пересмотр сложившейся системы буржуазного законодательства, утверждение и охранение самодержавной власти от «всяких на нее поползновений» и на усиление роли дворянства.

Государственное управление во второй половине XIX в. опиралось на систему органов государственной власти. Государственный Совет сохранил свое прежнее организационное устройство и так же оставался законосовещательным органом по обсуждению и доработке проектов законов. Тем не менее, его значение несколько падает, а император предпочитает обсуждать законопроекты в кругу близких и доверенных лиц - Комитете министров.

Хотя в период 1880-х годов вопрос об изменении полномочий Сената специально не вставал, при обсуждении реформирования органов местного управления были инициированы попытки преобразования функций Сената, результатами которых планировалось расширение его полномочий и усиление его надзорной функции, а так же усиление роли его единоличных органов. И в результате проведенных преобразований, круг полномочий Правительствующего Сената во второй половине XIX в., благодаря изданным Александром III законам, сузился, но авторитет этого государственного учреждения оставался высоким.

В пореформенный период все министерства значительно расширили свои функции. Во второй половине XIX в. насчитывалось всего

[*] *Колядная Мария Сергеевна* – адъюнкт кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

15 министерств, их роль по сравнению с прошлым положением увеличилась.

После 1860-х годов XIX в. Министерство внутренних дел заняло особую позицию: на первый план в его работе ставились административно-полицейские задачи. Департамент полиции исполнительной Министерства внутренних дел был присоединен к созданному в том же 1889 г. Департаменту государственной полиции. Департаментом полиции он стал именоваться только после присоединения к нему Судебного отдела Министерства в 1883 г. Основная работа по созданию проектов контрреформ сосредоточилась в Министерстве внутренних дел. «Особая роль в укреплении самодержавной власти отводилась Департаменту полиции, деятельность которого приобрела невиданный размах после назначения на пост его директора В. К. Плеве»[2].

В марте 1881 г., помимо официальных полицейских органов, возникла своеобразная конспиративная общественная организация – «Священная дружина», созданная для обеспечения безопасности императора и для осуществления дезорганизации действий революционных организаций «изнутри». Но вскоре этот «добровольный» карательный орган был распущен из-за ее активной непрофессиональной деятельности, мешающей работе Департамента[3].

Местные государственные учреждения претерпели колоссальные изменения. Во главе последних, как и раньше, оставался губернатор; особое положение стали занимать городские и земские учреждения «самоуправления», наделенные некоторыми административно-хозяйственными функциями.

Одна из главных идей Александра II – воссоздание земств в 1864 г., была фактически перечеркнута согласно «Положению о губернских и уездных земских учреждениях» (1890). Основополагающей мыслью создания земских учреждений как таковых, являлась независимость последних от государственной власти и императора. Такая позиция могла бы нанести существенный вред самодержавной власти, поэтому и была «зарублена на корню» как нежелательная для режима Александра III. В итоге, институт земства был преобразован в сторону жесткого контроля государства. Вопрос противостояния императора и бюрократии крестьянам продолжил свое существование.

Тем самым, необходимо отметить, что в период правления Александра III система высших государственных учреждений на всех уровнях претерпела ряд изменений, хоть и незначительных, но таких, которые показали главенствующую роль бюрократии в управлении.

Еще в 70-х годах XIX в. в умах государственных деятелей возникала мысль об учреждении губернских кассационных судов, но тогда претворения в жизнь она так и не получила, «…но въ 1889 году, закономъ 12 іюля, как известно, созданъ своеобразный кассаціонный судъ въ лице губернскихъ присутсвій, построенный на началахъ, далеко не согласныхъ съ началами, на которыхъ покоились Судебные уставы 1864 года»[4].

Неоднократно, за время своего правления Александр III пытался реформировать установленную своим отцом судебную систему, сменив на посту нескольких министров юстиции. Стараниями министра юстиции Н. А. Манассеина почти повсеместно были упразднены мировые суды, ограничен круг дел, рассматриваемых судом присяжных заседателей, но коренного слома устоявшейся системы он так и не добился, потому что ни обществом, ни правительством не была поддержана идея о пересмотре судебных уставов 1864 г. и об упразднении несменяемости судей[5].

Таким образом, государственное управление 80-90-х годов XIX в. можно охарактеризовать следующим образом: политическая обстановка внутри государства была направлена на усиление репрессивно-полицейских функций и обеспечение поддержки бюрократического слоя; ужесточение цензуры, способствующей усилению и поддержанию самодержавной власти императора.

Государственное управление находилось в руках императора. Следующим органом по значимости оставался Государственный Совет (хотя он уже и не занимал центрального положения в системе: Александр III проводил контрреформы без его поддержки). Широкие полномочия были делегированы министерствам. В особенности выделялся ряд министерств, среди которых отмечается Министерство внутренних дел, Военное министерство. Большие преобразования были осуществлены в сфере просвещения и печати.

Сложившаяся система управления просуществовала практически неизменной до самого прекращения функционирования Российской империи и ее государственных институтов, вплоть до 1917 г.

© Колядная М. С., 2018

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля

2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы импер-

ской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56. *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Зуев М. Н.* История России с древнейших времен до начала XXI века: Учебное пособие. М., 2009. С. 375.

[3] *Королёв Д. В*. Роль Священной дружины в обеспечении правопорядка в российской империи // Закон и право. 2014. № 1. С. 79. – https://elibrary.ru/query_results.asp (дата обращения:05.02.2018).

[4] *История* Правительствующего Сената за двести лет. 1711–1911 гг. Т. 4. СПб., 1911. С. 480.

[5] *Шевырин Д. А.* Служить делу, а не лицам... (Николай Авксентьевич Манасеин – Министр юстиции Российской Империи (1885–1893 гг.)) // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 1999. № 10. С. 92.

С. М. Оганесян*

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОРГАНОВ В САМОДЕРЖАВНОЙ РОССИИ

На различных этапах развития России полицейские функции возлагались на различные государственные институты и органы. Так, в период средневековья к ним относились княжеская дружина и общинное самоуправление. С развитием государства эти обязанности возлагались на землевладельцев, органы местного самоуправления (губные, земские избы), выборных сотских, пятидесятских и десятских от местного населения. В XVI–XVII вв. в русских городах обязанности обеспечения порядка возлагались на объезжих голов, решеточных приказчиков и стражу. Кроме того, охранной общественного порядка и борьбой с преступностью занимались стрелецкие войска, различные приказы (Разбойный, Московский, Сибирский и т. д.), воеводы, коменданты и другие представители местного управления[1]. Однако с XVII в. полицейская деятельность все больше сосредоточивается в руках правительственной власти. Очевидно, что этот процесс был связан с общим процессом развития государственной власти в направлении к абсолютизму[2]. Следует, впрочем, отметить, что до XVIII в. централизованных полицейских органов в России не существовало.

Развитие общественных отношений в населенных пунктах Российской империи в XVIII в. обусловило необходимость создания специальных органов, призванных поддерживать порядок и безопасность в общественных местах[3].

Возникновение в России самостоятельных специализированных полицейских органов было связано со становлением абсолютизма, преобразовательной деятельностью Петра I и рождением Российской империи. Петр I, формировавший весь государственный аппарат и создавший регулятивную функцию, положил начало и созданию «регулярной» полиции, издав 25 мая 1718 г. Указ об учреждении в Петербурге должности генерал-полицмейстера, и с этой даты, очевидно, следует исчислять историю российской полиции как особого учреждения в системе государственных органов[4]. Положительные резуль-

* *Оганесян Степан Мхитарович* – профессор кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, доктор юридических наук, доцент.

таты его деятельности способствовали учреждению четырьмя годами позже аналогичной должности в Москве. Спустя несколько лет должность полицмейстера была учреждена, и назначенные на нее чиновники приступили к выполнению служебных обязанностей в ряде крупных в то время городов Российской империи – Астрахани, Кронштадте, Шлиссельбурге, Ладоге[5].

В 1722 г. полиция была учреждена в Москве. Московский обер-полицмейстер подчинялся генерал-полицмейстеру. В дальнейшем должности полицмейстеров и полицейские канцелярии (конторы) были учреждены в некоторых крупных городах страны. Личный состав этих контор (канцелярий) комплектовался из числа военнослужащих. Полицмейстером являлся один из офицеров местного гарнизона, а служащими полицейских команд – солдаты и унтер-офицеры. Численность таких команд не превышала, как правило, 10 чел. В 1719 г. для чинов полиции была введена особая форма (кафтаны васильково-го цвета с красными обшлагами, зеленые камзолы, короткие штаны василькового цвета). На вооружении полиции были алебарды, шпаги и фузеи со штыками. Несмотря на комплекс мер по осуществлению полицейской реформы, в годы правления Петра I она находилась лишь на начальном этапе своего становления.

Полицейские функции в русском государстве осуществлялись и раньше. Однако до петровских реформ не было специальных полицейских учреждений, а их функции осуществлялись, наряду с другими функциями управления местных органов власти (признаками, воеводами). Их деятельность регламентировалась Соборным уложением 1649 г., Указными книгами приказов – Тайных дел, Земского, Разбойничьего и др., а также указами царя и Боярской думы.

По мнению некоторых специалистов в области полицейского права[6], по первоначальному замыслу полиция в России мыслилась как городское учреждение. Как представляется, для такой точки зрения имеются основания. Во-первых, нам известно, что Петр I, учреждая российскую полицию, использовал в качестве образца опыт организации и деятельности полицейских учреждений в странах Западной Европы.

Полиция, являясь одним из важнейших инструментов петровских преобразований, ломки старых порядков и организации новой жизни, стала орудием «тотального» контроля власти над обществом. Наиболее полно задачи полиции определялись в Регламенте Главному магистру 1721 г., в котором говорилось, что «полиция есть душа

гражданства и всех добрых порядков и фундаментальных подпор человеческой безопасности и удобства»[7].

Уже в петровские времена, наряду с общей полицией, возникают специализированные органы, чьей задачей является непосредственная защита власти царя: Преображенский приказ во главе с князем Ф. Ю. Ромодановским и тайная канцелярия в главе с графом П. А. Толстым. Следует отметить, что правовое положение указанных структур отличалось строгой централизацией и непосредственным подчинением царю. После ликвидации Преображенского приказа в апреле 1729 г. расследование дел о политических преступлениях целиком перешло в ведение Верховного Тайного совета и Сената, а затем, в 1731 г., – в Канцелярию тайных розыскных дел генерала А. И. Ушакова[8].

В 1775 г. была создана сельская полиция. В каждом уезде местные дворяне на своих собраниях выдвигали несколько кандидатур в нижний земский суд, исполнявший административно-полицейские и судебные функции. Непосредственной опорой и помощниками нижнего земского суда в деревнях и селах были сотские, пятидесятские и десятские, избиравшиеся из крестьян[9].

В условиях перманентных дворцовых переворотов и ожесточенной борьбы за трон власть придержавшими политический сыск был нужен как орудие в этой борьбе. Поэтому полномочия Канцелярии были значительно расширены, все центральные и местные органы управления должны были выполнять любые ее указания, пересылать всех лиц, заявивших «слово и дело государево», вместе со свидетелями и ее распоряжение.

Манифестом от 21 февраля 1762 г. Петр III упразднил Канцелярию тайных розыскных дел и передал ее материалы Сенату, при котором была образована Тайная экспедиция. Екатерина II после воцарения посредством дворцового переворота и убийства Петра III подтвердила указанный выше манифеста, но подчинила Тайную экспедицию генерал-прокурору, а московскому контору этой экспедиции-московскому генерал-губернатору. Эти меры обеспечили централизацию и полную секретность политического сыска, его независимость от каких-либо иных учреждений и непосредственную подконтрольность императрице[10].

После проведения Екатериной II губернаторской реформы 1775 г., значительно усилившей местный аппарат управления, в 1782 г. была реформирована городская полиция. Был принят специ-

альный Устав благочиния или полицейский, а в городах учреждены управы благочиния[11]. В сравнении с прежними полицейскими учреждениями компетенция управ благочиния была расширена, законодательно оформились функции обеспечения государственной безопасности – политического сыска, которые заключались в том, чтобы «знать занятие и источники доходов жителей постоянно и временно проживающих, контролировать общественные организации, общества, товарищества, братства, религиозные секты и масонские ложи, выдавать разрешение на их образование». Возведенный на престол после убийства своего отца, Павла I, Александр I издал манифест об управлении Тайной экспедиции и запрещении пыток, а расследование и рассмотрение политических дел (в который раз!) передал Сенату.

С созданием в 1802 г. Министерства внутренних дел дела по политическим обвинениям стали концентрироваться на его канцелярии, из которой вскоре выделился специальный орган политического сыска – особенная канцелярия МВД (с 1811 по 1819 гг. – особенная канцелярия Министерства полиции.) Наряду с ней, в первой четверти XIX в. существовали и другие органы политической полиции. Комитет внешней полиции, секретные службы гвардейского корпуса в Управлении военных поселений, секретная часть петербургского градоначальства.

Рассмотрев процесс становления полицейских органов в Российской империи в XVIII в. справедливо заметить, что должной последовательности и упорядоченности формирования не наблюдалось, напротив, ему сопутствовали путаница и отклонения. К тому же, к концу XVII в. в России начинает складываться абсолютная монархия. Для абсолютной монархии характерно наличие профессионального бюрократического аппарата, сильной постоянной армии, ликвидация всех сословно-представительных органов и учреждений. Все эти признаки были присущи как западному, так и российскому абсолютизму.

Проблемы установления абсолютной монархии в России, которые сопровождались широкой экспансией государства и его вторжением во все сферы общественной, корпоративной и частной жизни, становились предметом обсуждения на научных конференциях в Санкт-Петербургском университете МВД России[12]. Аргументировано было показано, почему государство называли полицейским[13], каковы были концептуальные основы создания профессиональной полиции[14] и почему государство стремилось вмешиваться во все мелочи жизни, регламентируя их[15]. При этом неоднократно была подчеркнута мысль

о необходимости продолжения исследований специфики полицейской деятельности и особенностей полицейской системы Российской империи.

История полиции самодержавной России ждет новых исследователей.

© Оганесян С. М., 2018

---

[1] *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ. СПб., 2008. С. 234.

[2] *Мушкет И. И., Хохлов Е. Б.* Полицейское право России: проблемы теории. СПб., 1998. С. 79.

[3] *Дугенец А. С., Мухортов А. А*. Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века // Административное право и процесс. 2007. № 5. С. 23–25.

[4] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее ПСЗ-1). Т. V. № 3203.

[5] *Дугенец А. С., Мухортов А. А*. Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века. С. 23.

[6] *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 22.

[7] ПСЗ-1. Т. V. № 3708.

[8] «О передаче дел бывшего Преображенского Приказа в ведение Генерала Ушакова». 24 марта 1731 г. // ПСЗ-1. Т. VIII. № 5727.

[9] *Красильников С. В.* Сельская полиция и ее место в системе органов местного самоуправления во второй половине XVIII века // История государства права. 2009. № 2. С. 18–22.

[10] *История* полиции России. Краткий очерк и основные документы. М., 1998. С. 13.

[11] ПСЗ-1. Т. VIII. № 15379.

[12] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию

российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[13] *Нижник Н. С.* Полицейско-правовая теория об институционализации государственного управления и месте полиции в механизме государства // Современные проблемы общей теории права: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию независимости Республики Казахстан и 60-летию Алматинской академии МВД Республики Казахстан. Алмата, 2016. С. 13–26.

[14] *Нижник Н. С.* Полицейская система как элемент механизма реализации правоохранительной функции государства // Совершенствование

законодательства о полиции и полицейской деятельности: Материалы всероссийской научно-практической конференции. Омск, 2016. С. 21–27.

[15] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. М., 2017. С. 95–97.

Ю. В. Рыжова*

К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И ДВОРЦОВОЙ ПОЛИЦИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Вопрос взаимодействия Министерства внутренних дел Российской империи с другими государственными учреждениями представляет определенный интерес, а в связи с 300-летием российской полиции является особенно актуальным. Как представляется, с одной стороны, актуальность данного вопроса связана, прежде всего, с необходимостью определения исторической роли Министерства внутренних дел в общеимперской системе обеспечения внутренней безопасности. С другой стороны, определенный интерес для более глубокого изучения представляют органы, сформировавшиеся в Российской империи и просуществовавшие вплоть до 1917 г., выполнявшие функции охраны первых лиц государства: императора и членов его семьи и высших чиновников государства. Особый интерес в связи с этим представляет Дворцовая полиция, которая как государственная структура ведала непосредственной охраной императорских резиденций: в Зимнем дворце, Летнем и Александровском садах, Большом Царскосельском (Екатерининском) дворце, в Царском Селе, в Петергофе. Кроме этого в непосредственной близости от Ялты в Ливадии находилась резиденция Николая II, располагались имения высочайших особ, отдыхали высокопоставленные лица[1].

Известный историк З. И. Перегудова, рассматривая направления деятельности Департамента полиции Министерства внутренних дел, затрагивает в определенной степени вопросы обеспечения охраны императора, делая акцент именно на деятельности политической полиции[2]. Значительный вклад в формирование научных представлений об административно-карательном аппарате самодержавия внес выдающийся исследователь истории России П. А. Зайончковский, а Н. П. Ерошкин впервые обосновал в исторической науке место дворцовой охраны в государственном аппарате Российской империи[3]. Нельзя не отметить, что значительный вклад в изучение организации

* *Рыжова Юлия Валерьевна* – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

охраны императора и его семьи внесен и исследователем П. А. Казанцевым[4].

Рассматривая вопрос взаимодействия вышеназванных ведомств, необходимо отметить, что 3 сентября 1881 г. была создана Собственная Его Величества Охрана, структурно состоявшая из дворцовой полицейской команды, гвардейского пехотного отряда почетного конвоя, железнодорожной инспекции и секретной части. Главный начальник охраны подчинялся непосредственно императору и в пределах своей компетенции был вправе требовать полного содействия со стороны всех ведомств Империи. Вместе с тем, Дворцовая полиция выполняла полицейские функции на территории постоянного и временного пребывания императора, осуществляя пропускной режим, поддержание общественного порядка, проверку политической благонадежности лиц, а также контроль за соблюдением мер пожарной безопасности и др.

Несколько позднее, 23 сентября 1884 г., дворцовая полицейская команда и секретная часть Собственной Его Императорского Величества Охраны были объединены в Дворцовую полицию. Таким образом, Дворцовая полиция, как и Управление дворцового коменданта Охранной агентуры, являлась органом аппарата охраны, подведомственным Министерству Императорского Двора и Уделов. С 1897 г. и до марта 1917 г. Министерство Императорского Двора и Уделов возглавлял граф В. Б. Фредерикс. Данное учреждение не имело аналогов в других монархических странах Европы. Как командующий императорской главной квартирой граф В. Б. Фредерикс сопровождал императора во всех его поездках по стране и за границу. Более того, он был единственным из министров, кто удостаивался чести находиться при Августейшей семье даже во время их путешествий на яхте «Штандарт»[5]. Другие же министры в Ливадию допускались с текущими докладами и в случаях, когда встреча с императором была крайне необходима.

Система мер обеспечения безопасности императора и его семьи требовала постоянной работы задействованных в этом процессе государственных учреждений. Так, в 1913 г. была принята «Инструкция чинам отряда секретной охраны по охране Их Императорских Величеств во время Высочайших путешествий и пребывания вне мест постоянных резиденций», утвержденная товарищем Министра внутренних дел, командующим Отдельным корпусом жандармов Свиты Его Величества генерал-майором В. Ф. Джунковским[6]. В данной Ин-

струкции нашли отражение вопросы организации секретной охраны, ее состав, назначение; меры, принимаемые отрядом секретной охраны; обязанности начальника отряда; особые обязанности отдельных начальников. Отдельное внимание обращалось и на осуществление секретной охраны: охраны путей следования в населенных пунктах, обязанности постовых агентов по путям проездов и т. д. Данный нормативный акт можно назвать по своему содержанию уникальным, так как в нем, прежде всего, отмечалось, что «анархисты, члены революционных организаций, психически больные, фанатики из иноверцев, вообще так называемые "неудачники" – вот те категории лиц, которые, скорей всего, могут дать субъекта, готового пойти на тяжкое преступление, а потому на них, главным образом, должно быть направлено внимание всех чинов, принимающих участие в осуществлении охраны»[7].

В конце XIX в. Дворцовая полиция не только охраняла императорские резиденции, но и в случае необходимости сопровождала императора и его семью, взаимодействуя в вопросах обеспечения безопасности по ряду направлений с Департаментом полиции Министерства внутренних дел и с Отдельным корпусом жандармов, вошедшим в состав Департамента полиции в результате реформы 1880 г. Основополагающее значение в вопросах взаимодействия по охране императора имели нормативные правовые акты Министерства внутренних дел, приказы по Отдельному Корпусу жандармов и его структурных подразделений, а также приказы непосредственно руководства Штаба Корпуса. Так, в частности, на жандармские полицейские управления железных дорог были возложены специальные функции по обеспечению безопасного следования императорских поездов и по охране самого императора на крупных остановках[8].

А. И. Спиридович, как один из самых опытных и талантливых жандармов начала XX в., играл одну из ключевых ролей в дворцовой охране. Например, именно благодаря А. И. Спиридовичу был качественно изменен состав охраны Николая II, а в дворцовом ведомстве была внедрена уникальная многоступенчатая система подбора и обучения сотрудников.

Возобновление террористических актов в начале XX в. заставило пересмотреть устоявшуюся практику охраны, в связи с чем были внесены определенные коррективы. В частности, должность главного начальника охраны была переименована в дворцового коменданта. В его распоряжение были добавлены Собственный Его Императорского

Величества конвой и полиция дворцовых городов, которая ранее была подчинена министру внутренних дел. Именно с 1900 г. под свой непосредственный контроль дворцовый комендант взял фотосъемку императорской семьи. Следует отметить, что ключевым звеном в системе охраны императора и его семьи являлся именно дворцовый комендант. Так, например, с 1913 г. на этой должности находился В. Н. Воейков.

В 1915 г. при Управлении дворцового коменданта был создан Особый отдел, ведавший секретными делами политического характера в целях осведомления коменданта об общественных и политических движениях, а также для принятия эффективных мер охраны в императорских резиденциях и при путешествиях императора.

Таким образом, рассмотрев некоторые аспекты взаимодействия между Министерством внутренних дел Российской империи и Дворцовой полицией, ее структурными подразделениями, можно отметить, что в Российской империи была создана многоплановая система охраны императора, его семьи и высших лиц государства, которая в условиях противостояния власти и общества была в достаточной степени эффективной, а обеспечение безопасности императорской семьи стало восприниматься как сложное направление деятельности, включавшее в себя профилактические меры, агентурное наблюдение, материально-техническое обеспечение и собственно наружную охрану.

© Рыжова Ю. В., 2018

---

[1] *Казанцев П. А.* Из истории организации охраны российского императора в конце XIX – начале XX вв. // Новый исторический вестник. 2006. № 1(14). С. 107–114.

[2] *Перегудова З. И.* Политический сыск России (1880–1917 гг.). М., 2000. С. 387–392.

[3] *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. 5-е изд., доп. / Под. ред. А. Е. Иванова, А. Д. Степанского. М., 2008.

[4] *Казанцев П. А.* Обеспечение безопасности императора, членов императорской фамилии и высших должностных лиц Российской империи в 1881–1917 гг.: институциональный аспект: Дис. … канд. ист. наук. М., 2007.

[5] *Земляниченко М. А.* «Old gentlemen» Фредерикс и император Николай II. Изд. 2-е, доп. Симферополь, 2011. С. 85.

[6] Инструкция чинам отряда секретной охраны по охране Их Императорских Величеств во время Высочайших путешествий и пребывания вне мест постоянных резиденций // Полиция России: Документы и материалы. 1718–1917 гг. / Авт.-сост.: А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, Б. В. Чернышев, А. В. Лобанов. Саратов, 2002. С. 314–315.

[7] Там же. С. 317.

[8] *Положение* об императорских поездах. СПб., 1910; *Правила* об экстренных поездах и отдельных вагонах, назначаемых по требованиям Высочайшего Двора. СПб., 1900.

П. А. Пономарев*

К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИИ СОЗДАНИЯ КОНВОЙНОЙ СТРАЖИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

На протяжении многих лет в нашем государстве проводились какие-либо реформы и преобразования, связанные, в том числе, и с образованием новых государственных структур, ликвидацией прежних, расширением функций и штата действующих органов государственного управления. Такие меры, как правило, принимаются в целях улучшения существующего положения дел, оптимизации управленческой деятельности и достижения наибольшего эффекта от проводимой работы. Так, например, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»[1] на базе внутренних войск МВД России была создана Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, призванная обеспечивать внутреннюю безопасность и политическую стабильность российского общества.

Относительно часто после успешной апробации таких прогрессивных и новаторских идей действия реформаторов одобрялись, но не всегда желаемые цели быстро достигались или же не были достижимы вообще. Когда от проведённых реформ не получали ожидаемого результата или наступали нежелательные негативные последствия, то необходим был поиск новых путей их решения, а в случае, если и это не удавалось – возвращались к ранее существовавшей системе, зарекомендовавшей себя «проверкой временем».

Определённый интерес в связи с этим представляет проводимая в период 60-х годов XIX в. Александром II реформа военной системы, затронувшая Отдельный корпус внутренней стражи Российской империи (далее – ОКВС), который был упразднён указом императора от 6 августа 1864 г. и перестал существовать с 1 января 1965 г.

Это было вызвано рядом отчасти объективных причин, но и, вместе с тем, искусственно преувеличенных. Так, одной из основных являлось финансово-материальное обеспечение небоевых частей армии. Из-за большого штата ОКВС эти затраты были крупные для страны на тот период времени. Второй причиной было наличие

* *Пономарев Павел Александрович* – адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России (Москва).

«…резервных войск, на которые можно было, по мнению реформаторов, возложить отправление караульной службы в губернских городах …»[2]. Кроме того, на данные резервные части можно было возложить такие важные задачи, как подготовку и сопровождение рекрутов. Ещё одним основанием для прекращения деятельности ОКВС явилось сближение части округов внутренней стражи с армейскими органами управления. «…28 июля 1863 года утверждено новое распределение батальонов и команд ОКВС, но теперь уже с учётом разделения территории империи на военные округа…»[3]. С учётом «назревших» проблем и проведённых изменений реформаторам удалось добиться ликвидации ОКВС, но его батальоны и команды были не распущены, а преобразованы в губернские батальоны и уездные команды для несения гарнизонной службы и охраны внутреннего порядка. Соответственно, обязанности внутренней стражи Российской империи были возложены теперь на местные войска, и именно в таком виде они существовали ещё более 20 лет с момента ликвидации ОКВС.

Из приведённых выше фактов следует вывод, что специальные военно-полицейские функции, возложенные на внутреннюю стражу Российской империи, не исчезли с ликвидацией ОКВС, а их исполнение было передано другим органам управления ввиду проведённой военной реформы. Исходя из того, что личный состав внутренней стражи был сохранён практически в полном составе, а её подразделения переподчинены, то сложно говорить о полученной экономической выгоде для казны российского государства в тот момент.

В целом, местные войска, губернские батальоны и уездные команды с возложенными на них задачами справлялись, однако, выполнение таких военно-полицейских функций внутренней службы, как охрана общественного порядка, конвоирование арестантов, несение караульной службы, требовало «… выделения специальных сил со своим централизованным управлением …»[4]. То есть, с течением времени было доказано, что выполнение военно-полицейских функций армейскими подразделениями, на которые возлагалось исполнение исключительно воинских обязанностей, не столь эффективно, как это было нужно. Необходимо было воссоздавать такую выделенную военизированную структуру, которая могла бы сочетать в себе одновременно выполнение и военных, и полицейских функций, что и было в итоге сделано.

Конвойная стража Российской империи была создана согласно Высочайше утверждённому мнению Государственного Совета от

20 января 1886 г. «Об учреждении конвойной стражи для сопровождения арестантских партий»[5]. Этим же Законом было предусмотрено формирование её штата, в состав которого вошли 567 конвойных команд с включением в состав их ранее существовавших 63 команд. Необходимость создания конвойной стражи была обусловлена рядом определённых факторов, в том числе:

– нагрузка на регулярную армию несвойственными задачами, такими как конвоирование и охрана арестантов, привела к снижению качества службы и дополнительной нагрузке войск, что сказывалось на их уровне подготовленности;

– всё чаще происходившие происшествия при несении караульной и конвойной службы, которые показывали на необходимость обучения нижних чинов и их комплектование для исполнения таких обязанностей;

– революционная ситуация в стране, вступившей на капиталистический путь развития, сложившаяся из-за роста экономических трудностей, неурожая и, следовательно, голода, изматывающей русско-турецкой войны – эти болезненные проблемы обрушивались и крестьянскими буйствами, и выступлениями рабочих, а также требованиями либеральной буржуазии и революционных демократов.

Вместе с тем, перечисленные причины не являлись исчерпывающими предпосылками создания конвойной стражи, но были наиболее значимыми.

В обязанности учреждённой конвойной стражи входило:

«…а) сопровождение арестантов всех категорий, пересылаемых этапным порядком по трактам Европейской России (за исключением Финляндии и Кавказа) и по главному ссыльному Сибирскому тракту;

б) сопровождение арестантов Гражданского ведомства на внешние работы и присутственные места;

в) содействие тюремному начальству при производстве внезапных обысков и подавлении беспорядков в местах заключения;

г) наружную охрану тюрем там, где это будет признано необходимым»[6],

из чего следует, что по сравнению с тем кругом задач, которые ранее были определены внутренней страже, ОКВС, эти стали носить более узкий характер.

Организационно-управленческими мероприятиями по распределению штатов, определению порядка несения службы и мест дислокации конвойных команд занимались два министра: внутренних дел и

военный. Именно в этот период конвойная стража приобретает двойную подчинённость: Военному министерству и Министерству внутренних дел, а «…выражалось это в следующем: в строевом и хозяйственном отношениях конвойные команды подчинялись Военному министерству, по части службы они выполняли указания и директивы Главного тюремного управления…»[7].

История нашего государства насчитывает значительное количество проведённых изменений, корректив и новшеств в организации деятельности, структурном построении и функциональном предназначении системы органов государственного управления. Следует отметить, что по прошествии времени взгляды на такие реформы могут быть абсолютно разные. Реорганизованная внутренняя стража, обязанности которой затем выполнялись рядом различных структур, трансформировалась с более узким «спектром» задач в конвойную стражу.

В этом случае возникает уместный вопрос: насколько целесообразной была данная реорганизация? Именно в этот 20-летний период «перехода» от внутренней стражи к конвойной произошли концептуально важные и определяющие дальнейшее её развитие изменения, а именно: изменился подход к комплектованию (была отменена негодная практика комплектования войск порочными или штрафованными нижними чинами, негодными к полевой службе, инвалидами, которые также пополняли ряды внутренней стражи, как списанные из полевых войск, в войска стали направляться новобранцы), был утверждён новый Воинский устав 1884 г., который ввёл ряд правил для часовых в целях исключения происшествий при несении караульной и конвойной службы, изменились в качественно лучшую сторону отношение к исполнению обязанностей нижними чинами, подход к их обучению, а также был усилен контроль за их деятельностью. Вместе с тем, круг обязанностей конвойной стражи, как уже отмечалось выше, был более «стройный» и неразветвлённый, что также могло способствовать успешному выполнению формированиями конвойной стражи возложенных на них задач.

Представляется, что при решении проблем реформирования правоохранительных органов на современном этапе, необходимо учитывать исторический опыт их деятельности с целью получения оптимального результата. Обстоятельное изучение предпосылок создания конвойной стражи и её взаимодействия с другими правоохранительными органами государственного механизма в период 1886–1917 гг.

заслуживает более тщательного изучения и, при определённой доли коррекции, может быть полезным и в наши дни.

© Пономарев П. А., 2018

[1] Президент Российской Федерации: официальный сайт. – https:// www.kremlin.ru/acts/news/51648 (дата обращения: 07.02.2018).

[2] *Штутман С. М.* На страже тишины и спокойствия: из истории внутренних войск России (1811–1917 гг.) / Под общей редакцией С. Ф. Кавуна. М., 2000. С. 232.

[3] Там же. С. 236.

[4] Там же. С. 238.

[5] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. VI. № 3465.

[6] *Некрасов В. Ф., Давыдов Б. Б., Сысоев Н. Г., Штутман С. М.* Внутренняя и конвойная стража России. 1811–1917: Документы и материалы / Под общ. ред. В. Ф. Некрасова. М., 2002. С. 367.

[7] *Штутман С. М.* На страже тишины и спокойствия: из истории внутренних войск России (1811–1917 гг.) / Под общ. ред. С. Ф. Кавуна. С. 281.

А. М. Доронин*

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВНЕШНЕЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В зависимости от того, где расположен источник опасности, угроза национальной безопасности может быть внешней или внутренней. Вся история российского государства связана с противодействием нескрываемым попыткам ряда иностранных государств получить части территории России, включить их в состав своей государственной территории либо в сферы своего влияния, вмешаться во внутренние дела России, ослабить ее экономически и подчинить своим геополитическим интересам. Поэтому своевременное выявление и нейтрализация внешних угроз суверенитету и территориальной целостности нашей страны, укрепление российской государственности, принятие эффективных мер по пресечению деятельности иностранных государств и организаций, направленной на развал целостности России, входят в число основных средств обеспечения безопасности Российской Федерации от внешних угроз[1].

К примеру, XVIII век проходил для России под знаком правления выдающихся императоров-реформаторов – Петра I и Екатерины II. Ко времени Петра I к опасным внешним угрозам относились такие, например, как русско-турецкие войны, двадцатилетняя Северная война. В период правления Екатерины II к внешним угрозам относились русско-турецкие войны 1768–1774 гг. и 1787–1791 гг. В XIX в. серьёзной внешней угрозой были наполеоновские войны России (1812–1814). К внешним угрозам относится и Крымская (1853–1856) война. В XX в. Россия переживает настолько сильные потрясения от внешних и внутренних угроз, что некоторые из них несколько раз меняли формы её государственного устройства и типы политического режима. Россия в полной мере испытала разрушительное влияние трех революций, русско-японской и двух мировых войн, гражданскую войну, развал государства и общества при переходе от капитализма к социализму и вновь от социализма к капитализму[2].

Большую роль в обосновании необходимости противодействия

* *Доронин Андрей Михайлович* – доцент кафедры теории и истории Санкт-Петербургского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), кандидат юридических наук.

внутренним и внешним угрозам безопасности мерами государственно-правового противодействия сыграл выдающийся государственный деятель России Михаил Михайлович Сперанский. В начале XIX в. он отмечал: «Две силы могут разрушить сей порядок: внутренняя и внешняя.

Внутренняя: 1) когда насилием один будет похищать права другого; 2) когда посредством неправых исков один будет присваивать права другого.

Внешняя: 1) когда открытым действием силы неприятельской государство будет окружено; 2) когда союзами, торговлею или иным образом будут искать как его обессилить».

Внутреннее насилие или самоуправство (voies de fait) отвращается полицией. *Притязание прав* разрешается судом, *Внешнее нападение* отражается воинской силой. *Внешний ущерб* преграждается политическими сношениями.

Отсюда происходят четыре главных предмета всякого правительства: 1) полиция; 2) суд; 3) войско; 4) внешние сношения.

Содержание и управление всех сих предметов предполагает издержки; издержки предполагают доходы; доходы предполагают хозяйство.

Отсюда рождается новый предмет правительства – *государственное хозяйство*.

Из сего следует, что пять только главных частей быть может во всяком государственном управлении (администрации)».[3]

Таким образом, по мнению «отцов-основателей» системы министерств в России обеспечение внешней безопасности осуществлялось силами и средствами специальео созданных для этих целей государственных органов власти и управления.

Понятие же внешней безопасности может быть сведено к ее пониманию как состояние защищенности государства, общества и личности от внешних угроз в оборонной сфере и в сфере осуществления внешней политики.

Представляется, что в системе обеспечения как внутренней, так и внешней безопасности абсолютно любого государства в его историческом развитии можно выделить три группы государственных органов:

1. Высшие органы государственной власти, определяющие и реализующие политику обеспечения национальной безопасности государства. В Российской империи таковым органом являлся император

как носитель высшей государственной власти.

2. Специализированные государственные органы, главная задача которых – непосредственное обеспечение национальной безопасности. В сфере обеспечения внешней безопасности такими органами являлись Военное министерство и Министерство иностранных дел Российской империи.

3. Содействующие (вспомогательные) государственные органы, которые в процессе своей деятельности содействуют специализированным государственным органам в обеспечении национальной безопасности[4].

В области обеспечения внешней безопасности Российской империи таковыми органами являлись Министерство внутренних дел и Министерство финансов Российской империи. МВД через Департамент полиции реализовывало политику пограничной безопасности государства в вопросах установления и политической охраны границ Российской империи. Заграничная агентура Департамента полиции была нацелена на выявление зарубежных подрывных центров. Входившие в систему Министерства финансов Российской империи Департамент таможенных сборов и Отдельный корпус пограничной стражи выявляли и пресекали контрабанду оружия и подрывной литературы в местах пересечения границы и на всем ее протяжении.

Представляется важным остановиться на прерогативах высших органов государственной власти в сфере обеспечения внешней безопасности государства.

В соответствии с гл. I «Основных государственных законов Российской империи» от 23 апреля 1906 г. Российский император признавался верховным руководителем всех внешних сношений Российского государства с иностранными державами. Им же определялось направление международной политики Российского государства. Император объявлял войну и заключал мир, а равно договоры с иностранными государствами. Император являлся «державным вождём российской армии и флота». Ему принадлежало верховное командование над всеми сухопутными и морскими вооружёнными силами Российского государства. Он определял устройство армии и флота и издавал указы и повеления относительно: дислокации войск, приведения их на военное положение, обучения их, прохождения службы чинами армии и флота и всего вообще относящегося до устройства вооружённых сил и обороны Российского государства. Император объявлял местности на военном или исключительном положении[5].

Основные Законы однозначно фиксировали приоритет императора в формировании и проведении в жизнь внешнеполитического курса страны, тем самым сводя на нет полномочия других институтов власти конституционной монархии на участие во внешней политике. Они усилили роль исполнительной ветви власти в разработке и реализации международной политики. Ранее вопросы войны и мира, заключения внешних займов, торговых договоров император должен был выносить на обсуждение в Государственном совете. Таким образом, внешняя политика оказалась вне компетенции Государственной думы[6].

Вместе с тем, у законодательного органа власти остались рычаги влияния на формирование внешней политики. Прежде всего, Государственная дума получила право утверждения проекта государственного бюджета, включавшего расходы МИДа на содержание центрального аппарата, дипломатических и консульских должностей. Государственная дума утверждала дополнительные ассигнования на штатные изменения, перераспределение средств между отдельными статьями бюджета. Министры должны были вступать в диалог с представительной властью, учитывать критику и пожелания парламентариев относительно проводимой политики. Далее, Государственная дума могла осуществлять международную деятельность в области межпарламентского сотрудничества, осуществлять контакты с международными межпарламентскими организациями. Кроме того, депутаты Государственной думы были вправе делать запросы к правительству по вопросам действий исполнительной власти. Также парламентарии в случае необходимости получали возможность задавать «неудобные вопросы» министрам, обращаться в правительство за дополнительными разъяснениями по тем или иным делам. Депутаты Государственной думы могли воспользоваться этими процедурами для привлечения внимания правительства и общественности к внешнеполитической проблематике и оказания давления на Министерство иностранных дел Российской империи[7].

Таким образом, исполнительная власть получала в свой адрес не только критику своих действий со стороны парламентариев, но и в необходимых случаях и поддержку общества в отношении проводимого курса на обеспечение внешней безопасности.

© Доронин А. М., 2018

[1] *Петров В. В.* К вопросу о внешних угрозах безопасности Российской Федерации // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2009. № 1(10).

С. 32.
[2] *Сухарев Н. А.* Национальная безопасность России в историческом контексте (XVIII–XXI вв.) // Вопросы безопасности России и постсоветского пространства: история и современность. Пенза. 2015. С. 102.
[3] Там же. С. 125.
[4] *Кикоть-Глухоедова Т. В*. Организационные аспекты деятельности специализированных государственных органов, обеспечивающих национальную безопасность в США // Человек: преступление и наказание. 2016. № 3. С. 95.
[5] Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986. С. 44.
[6] *Кустов В. А.* Представительная власть в системе формирования внешней политики Российской империи (апрель 1906 – июнь 1907 года) // Известия Саратовского университета. Серия: История. Международные отношения. Т. 14. Вып. 1. 2014. С. 52.
[7] Там же. С. 53.

Т. Г. Лясович*
И. А. Макеева**

ОРГАНЫ ПОЛИЦЕЙСКОГО ДОЗНАНИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В 1900–1917 ГОДАХ

Начало XX в. представляло собой сложный и противоречивый исторический этап развития государственного, правового и полицейского механизма России. Реформы, проводимые правительством, привели не к усовершенствованию системы управления, как предполагалось, а к ее краху. В результате событий Февральской революции 1917 г. имперская полицейская система, в рамках которой осуществлялось дознание, была упразднена.

Рассматриваемый временной отрезок, с точки зрения трансформации системы органов дознания, условно можно разделить на два этапа.

Первый этап (с 1900 по февраль 1917 г.) связан с попытками реформирования полицейской системы Российской империи в целом в целях повышения эффективности ее деятельности в чрезвычайных условиях политического и экономического кризиса и Первой мировой войны. В это время деятельность органов дознания регламентировалась правовыми актами, принятыми еще во второй половине XIX в. в процессе реализации судебной реформы 1864 г.

Основные преобразования в сфере дознания на данном этапе были связаны с окончательной практической реализацией постреформационной модели досудебного производства, а также с расширением полномочий органов дознания, обусловленным повышением уровня преступности, прежде всего, террористической. Усилия реформаторов были направлены на повышение эффективности деятельности правоохранительных органов, в том числе полиции и жандармерии, осуществлявших дознание.

Понятие «дознание» на первом этапе мало отличалось от дефиниций, сформулированных еще во второй половине XIX в. Под до-

* *Лясович Татьяна Георгиевна* – доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

** *Макеева Ирина Александровна* – доцент кафедры общеправовых дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

знанием понималось «первоначальное производство, имеющее целью собирание данных для удостоверения в том, что известное событие составляет деяние, запрещенное законом под страхом наказания, и для открытия виновника этого деяния»[1]. Таким образом, дознанию отводилась роль «упрощенного следствия», используемого в случаях, когда судебный следователь не мог по объективным причинам своевременно произвести неотложные следственные действия, а деятельность органов дознания рассматривалась как несудебная. Ее материалы выступали только как основание для производства предварительного следствия.

В системе органов дознания Российской империи особое место занимала полиция, на которую еще в результате судебной реформы 1864 г. было возложено производство дознания и следствия по малозначительным преступлениям (нарушение общественных правил, публичных порядков и спокойствия). Полиции не было предоставлено право ареста по делам, подведомственным мировым судьям, ей было дано лишь право привода к мировому судье. Вместе с тем, полиция по собственному усмотрению также могла проводить дознание на начальном этапе по делам о преступлениях в случаях, указанных в законе. В этом случае сотрудники полиции имели право производить осмотры, освидетельствования, обыски, допросы, то есть действия, определяемые Уставом уголовного судопроизводства как следственные[2].

Основным документом, предоставляемым полицией в суд, по итогам дознания, являлся протокол, в котором излагались необходимые сведения о совершенном преступлении, личности подозреваемого и других обстоятельствах проведенного дознания. Определенных требований к оформлению протокола закон не устанавливал, так как содержащиеся в нем сведения являлись первоначальными и подлежали проверке на стадии судебного следствия. Полномочия полиции при производстве дознания отличались от ее полномочий по делам, подсудным общим судам, где были различные ограничения такие, как запрет на вынесение каких-либо важных постановлений, проведение допроса (разрешалось только производство опроса, наблюдение и т. д.).

Примечательной в истории российского дознания стала дата 1 января 1910 г., когда в силу вступила Инструкция прокурора Московской судебной палаты Степанова от 15 октября 1909 г. Данная Инструкция стала играть роль руководства чинам полиции по обнаруже-

нию и исследованию преступлений и проступков. Все чины полиции, в компетенцию которых входило производство дознания, обязаны были руководствоваться ее положениями[3].

Принятие данного акта ознаменовало завершение процесса формирования судопроизводства, сложившегося в результате судебной реформы 1864 г., упорядочило и детализировало деятельность полиции по производству дознания и привело к формированию окончательной модели полицейской деятельности в Российской империи, которая продолжала реализовываться на практике вплоть до 1917 г.

Второй этап (март – октябрь 1917 г.) связан с реформационной деятельностью Временного правительства, пришедшего к власти после Февральской революции 1917 г. Одним из наиболее острых вопросов государственной жизни, требовавших незамедлительного разрешения, был «вопрос об организации правоохранительной системы, построенной на кардинально новых принципах»[4].

В первом же акте правительства от 3 марта 1917 г., явившемся программным документом преобразований, провозглашалось упразднение царской полиции и замена ее народной милицией, подчиненной органам местного самоуправления[5]. 6 марта 1917 г. решением Временного правительства был упразднен Корпус жандармов, а 11 марта – Департамент полиции. Таким образом, система органов дознания, по сути, была упразднена.

В апреле 1917 г. была образована милиция Временного правительства, которая предполагалась, прежде всего, как служба охраны общественного порядка. Вместе с тем, в своей деятельности она сохранила и «приемы полицейско-охранных преследований» при отсутствии «гарантий не только беспристрастного судопроизводства, но и элементарной безопасности для привлекаемых к суду»[6]. Правовой основой деятельности нового органа правопорядка стали: Постановление Временного правительства от 17 апреля 1917 г. «Об учреждении милиции» и утвержденное им Временное положение о милиции[7].

На милицию Временного правительства возлагался ряд функций, в том числе производство дознаний и участие в предварительном следствии по делам уголовным на основании законов уголовного судопроизводства, а также участие по делам публичного обвинения в качестве обвинителей в указанных законом случаях. В п. 24 Временного положения указывалось, что при производстве дознаний чины милиции руководствуются положениями ст. 48–51, 250–260 Устава уголовного судопроизводства (в редакции 1914 г.)[8]. Милиция в ходе

проведения дознания получила право проведения обысков и выемок, которые оформлялись ордером, выдаваемым комиссаром Временного правительства. Милиции предоставлялось и право задерживать лиц бесчувственно пьяных, душевно больных и других, пребывание которых на свободе было опасно для этих лиц или для окружающих. О каждом случае задержания милиция составляла протокол с точным обозначением места, дня и часа задержания, а также основания применения этой меры[9].

Право проведения дознания получил и созданный в июле 1917 г. уголовный розыск, действовавший на основании постановления Временного правительства от 11 июля 1917 г. «Об упразднении Петроградской сыскной полиции и об утверждении Положения о Петроградском столичном управлении уголовного розыска»[10]. Петроградский уголовный розыск находился в ведении Министерства юстиции и был наделен полномочиями по производству расследований и дознаний в виде разоблачений и преследования преступных деяний, совершенных в столице. На милицию была возложена обязанность содействовать уголовному розыску в этом вопросе.

Несмотря на все старания Временного правительства разрешить вопрос об организации охраны общественного порядка и борьбы с преступностью новыми методами, эффективность деятельности вновь созданных органов правопорядка была крайне низкой. Процесс организации новой силовой структуры не был централизованным и упорядоченным[11].

Попытки Временного правительства реализовать свои решения в правоохранительной сфере оказались удачными лишь частично. Милиция Временного правительства была создана в некоторых городах: Петрограде, Москве, Нижнем Новгороде, Ярославле. Созданию новых органов правопорядка препятствовало множество факторов, в том числе, недостаток финансирования, кадровый вопрос, а также деятельность стихийно созданных инициативных правоохранительных структур – отрядов рабочей и студенческой милиции, самообороны населения, фабричной милиции и т. д. Являясь, в полном смысле слова, народными правоохранительными структурами, они инициировали сосредоточение функций охраны правопорядка и проведения дознания в своих руках, тем самым лишив милицию Временного правительства возможности действовать.

Утрата Временным правительством доверия населения вызвала ослабление его позиций и способствовала переходу власти в руки Со-

ветов в результате Октябрьской революции 1917 г.

© Лясович Т. Г., 2018
© Макеева И. А., 2018

[1] *Квачевский А.* Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 года. Теоретическое и практическое руководство. Ч. 2. СПб., 1867. С. 3.

[2] Высочайше утвержденный Устав уголовного судопроизводства. 20 ноября 1864 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание-2. Т. XXXIX. Отд. 2. № 41476.

[3] *Маков М. А., Борисов А. В., Рыжов Ю. В.* и др. Дознание в органах внутренних дел: историко-правовой аспект. М., 2014. С. 87.

[4] *Лясович Т. Г., Удальцов А. А.* Охрана общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте в России в марте–октябре 1917 г. // Исторические, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2016. № 4-2(66). С. 103–106.

[5] Декларация Временного правительства о его составе и задачах от 3 марта 1917 г. // Вестник Временного правительства. 1917. № 1(46). 5(18) марта.

[6] *Горкина Е. В., Скориков Д. Г.* Формирование органов дознания в России после Октябрьской революции 1917 г. // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6. – https://science-education.ru/ru/article/view?id=15416 (дата обращения: 02.09.2017).

[7] Постановление Временного правительства об учреждении милиции; Временное положение о милиции; Постановление Временного правительства о собраниях и союзах. Пг., 1917.

[8] *Маков М. А.* История дознания полиции России. М., 2016. С. 143.

[9] *Токарева С. Н.* Нормативно-правовые основы организации милиции Временного правительства: Учебное пособие. Курск, 2016. С. 68–69.

[10] Собрание узаконений и распоряжений правительства, издаваемое при правительствующем Сенате. 1917. №. 189. Ст. 1126.

[11] *Лясович Т. Г.* Правоохранительная система Российского государства: смена парадигмы функционирования в Феврале 1917 года // Юридическая наука и практика: Альманах научных трудов Самарского юридического института ФСИН России. 2017. Самара, 2017. С. 73–75.

Е. М. Марченко*

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО РАБОТЕ С ЛИЧНЫМ СОСТАВОМ

Вопросу комплектования полиции, в том числе подразделений по работе с личным составом, уделялось большое внимание на всех этапах становления органов правопорядка.

Понимая, необходимость создания специального подразделения по охране общественного порядка, основываясь на зарубежном опыте, Петр I в 1715 г. утвердил Главную полицмейстерскую канцелярию для управления полицией. Возглавил ее 25 мая 1718 г. генерал-полицмейстер, с этого времени начинается формирование полицейских органов и образование регулярной полиции.

Отличительной чертой формировавшейся российской полиции был ее военизированный характер, так как на службу в полицию переводили, как правило, армейских офицеров[1]. Но, несмотря на принятые меры, преступность росла, и квалифицированных кадров не хватало. В 1726 г. в донесении Сенату указывалось, что в полиции служат «освободившиеся с каторги и гулящие люди», неоднократно замеченные в непристойностях и пьянствах. Московский обер-полицмейстер доносил, что в его полиции «обретаются солдаты старые и дряхлые»[2].

Таким образом, реформа Петра I способствовала созданию регулярной полиции, но проблема комплектования полиции оставалась актуальной.

В период правления Екатерины II так же качественных изменений в кадровой работе полиции не произошло, «… всякий раз, как правительство обращалось к полиции с выговором, та отвечала, что не в состоянии охранять порядок по недостаточности сил»[3]. Во времена Екатерины II акцент делался на изменение нормативно-правовой базы, регламентирующей деятельность полиции. Одним из таких документов был «Устав благочиния или полицейский», в котором большое значение придавалось личности полицейских служителей, которые должны были иметь такие качества как здравомыслие, честность и бескорыстие[4]. Важной вехой в развитии полиции стало образование

* *Марченко Елена Михайловна* – адъюнкт кафедры педагогики и психологии Санкт-Петербургского университет МВД России.

в 1802 г. Министерства внутренних дел. Руководителем министерства был назначен граф В. П. Кочубей. На данном этапе структурные подразделения департамента МВД удалось укомплектовать людьми образованными, знающими свое дело. При отборе предпочтение отдавалось молодым людям, которые имели серьезное образование, хорошо зарекомендовали себя, отличались трудолюбием и порядочностью[5]. Однако непонимание руководителями министерства нужд полиции в данный период ни как не способствовало повышению качества работы с кадрами, что наложило негативный отпечаток на организацию кадровой работы.

Перемены в системе подбора кадров были проведены при императоре Александре II. С 1873 г. изменился принцип устройства на работу в полицию, сословный характер комплектования был заменен на свободный. Принимали служивших «в военной или гражданской службе, чтобы они были не моложе 21 и не старше 40 лет, грамотные, развитые и видной наружности»[6]. Для поступления необходимо было иметь положительные рекомендации с мест, где ранее служил претендент, предъявлялись определенные требования к образованию.

В результате неоднократных покушений на Александра II и руководителей полиции, Указом от 12 февраля 1880 г. в Санкт-Петербурге создается Верховная распорядительная комиссия по охране государственного порядка и общественного спокойствия для объединения усилий по борьбе с терроризмом[7]. С подачи М. Т. Лорис-Меликова было упразднено III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, его функции делегировали Департаменту государственной полиции Министерства внутренних дел. После создания в 1880 г. Министерство внутренних дел в государственном управлении заняло лидирующую позицию, его руководитель фактически стал первым министром империи, но покушения на императора, теракты наглядно демонстрировали недостаточную эффективность правоохранительных сил России в борьбе с революционным терроризмом.

Следующим этапом, на котором были предприняты попытки качественно изменить работу с кадрами полиции, можно считать реформы министра МВД П. А. Столыпина. Понимая важность проблемы профессиональной подготовки квалифицированных кадров полиции вначале XX в., он заявил о реформе, направленной на повышение профессиональной выучки полицейских. В рамках реформы одной из мер по повышению профессиональной составляющей деятельности

полиции П. А. Столыпин видел в создании сети учебных заведений. Связано это было с тем, что армейские офицеры и чиновники, переводимые в полицию, не знали особенностей полицейской службы. Кроме того, было организовано издание журнала «Вестник полиции», выходившего с 1908 г. еженедельно и приложение к журналу «Верность» под заглавием «Стражник и городовой». На страницах этого издания уделялось внимание профессиональной подготовке и воспитанию, подготавливалась информация о работе школ, курсов по обучению полицейских. В данных периодических изданиях затрагивались вопросы социально-экономического развития, политические проблемы, освещались вопросы изменения законодательства, анализировались конкретные действия полицейских в определенных эпизодах. Все это было направлено на популяризацию работы в полиции и повышения ее рейтингов. Однако убийство П. А. Столыпина привело к торможению этих планов и реализации проектов[8].

В период работы Временного правительства работа по организации новой милиции была возложена на комиссаров, которым поручили руководить деятельностью милиции в губерниях и уездах. Рабочая милиция формировалась на добровольных началах без надлежащего изучения кандидатов. Исходя из социально-политической обстановки в стране были снижены требования к физическим, моральным и профессиональным качествам сотрудников милиции, что снизило эффективность её работы. В этих условиях была высокая текучесть кадров, сотрудники часто погибали, руководство требовало ротации сотрудников. Поэтому вопрос повышения профессионального уровня личного состава был постоянно актуален, что подтверждается многочисленными реформами, указами, распоряжениями. Для повышения профессионального уровня организовывались курсы или обучение проводилось путем закрепления наставников, имеющих опыт. Но это требовало большого времени для приобретения профессионализма. Встал вопрос о создании специальных подразделений по работе с личным составом, на которые бы были возложены задачи по подбору кадров и повышению профессионального уровня личного состава милиции. В связи с функциями, которые предполагалось на них возложить, данные подразделения должны были быть укомплектованы наиболее образованными, грамотными людьми.

После октябрьского переворота одним из первых правовых документов, направленных на решение кадровой проблемы, был Декрет «О рабочей милиции» принятый 28 октября (10 ноября) 1917 г.[9] В нем

обращалось внимание на комплектование кадров из рабочих и крестьян.

Параллельно работе по отбору более профессионально пригодных кадров в милицию местными Советами проводилась работа по исправлению допускаемых ошибок и пропаганде передового опыта. Большую роль в данной работе играли издаваемые в НКВД журналы «Вестник Народного комиссариата внутренних дел», «Власть Советов».

Подводя итог, основанный на изучении исторической литературы, можно констатировать, что в период 1715–1920 гг., организация работы подразделений по работе с личным составом претерпела большие изменения, это определялось быстро менявшимися социально-экономическими условиями жизни страны. Наиболее важным в послереволюционной России был вопрос об отборе сотрудников с определенной идеологической ориентацией, поэтому внимание уделялось воспитанию кадров, в частности, работе комиссаров. Развитию подразделений по работе с личным составом на каждом этапе уделяется больше внимание, особенно в контексте отбора, обучения, воспитания, идеологической подготовки и культурного развития. Данная тенденция прослеживается практически во всех нормативных документах, принимавшихся в целях улучшения кадрового потенциала. При всем понимании необходимости создания единой системы профессиональной подготовки, целостная система подготовки полицейских создана не была, но проделанная работа представляла собой единую систему, в которой большое внимание уделялось моральным качествам, повышению общеобразовательной и специальной подготовки.

© Марченко Е. М., 2018

[1] *Рыбников В. В., Алексушин Г. В.* История правоохранительных органов Отечества: Учебное пособие. М., 2007. С. 45.

[2] *Лойт Х. Х.* Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект): Дис. … докт. юрид. наук. СПб., 1998. С. 25.

[3] *Соловьев С. М.* История России с древнейших времен. Кн. IX (Т. 21–22). М., 1963. С. 254.

[4] *Сизов М. И.* История полиции России (1718–1917 гг.): Становление и развитие общей регулярной полиции в России XVIII века. Вып. I. М., 1992. С. 60.

[5] *Николаенко П. Д.* 200 лет на службе России (из истории малороссийского рода Кочубеев). СПб., 2014. С. 272.

[6] *Шамаров В. М*. Кадровая работа в милиции НКВД РСФСР. М., 1997. С. 10

[7] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее ПСЗ-2). Т. LIV. Отд. 2 № 60492.

[8] *Храмцов А. Б.* Журнал «Вестник полиции» Как исторический источник (1907–1917 гг.) // Вестник Нижневартовского государственного университета. 2014. № 2. С. 43–48.

[9] *Министерство* внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк. В 2 т. Т. 2. СПб., 2002. С. 133.

А. А. Дорская*

РОЛЬ ПОЛИЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ КОНФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Закрепление в Своде законов Российской империи иерархии вероисповеданий – «первенствующая и господствующая» Русская Православная Церковь, терпимые и гонимые конфессии – серьёзно повлияло на деятельность многих государственных институтов, в том числе полицейских органов.

Выделение полиции безопасности и полиции благосостояния неизбежно порождало развитие мер, обеспечивающих условия не только материального, но и духовного благосостояния, то есть воздействие на нравственное, религиозное и умственное образование народа[1]. Данное положение не могло не отразиться на системе источников полицейского права. Например, И. Е. Андреевский отдельно выделял такую группу источников, как отдельные полицейские законы, предметом регулирования которых являлась сфера народного просвещения, а также сфера управления православно-духовного ведомства[2].

Обобщая основные положения Уставов духовных дел иностранных исповеданий, вошедших в ч. I т. XI Свода законов Российской империи, с точки зрения установления точных границ деятельности полиции по отношению к различным религиозным союзам, известный специалист в области полицейского права И. Т. Тарасов выделял следующие принципы:

1) защищая господствующую церковь не следует обращать эту защиту в тягостную опеку для одних и в тяжелейший гнет для других;

2) защищая господствующую церковь, нельзя в то же время и теми же мерами преследовать цели политические;

3) еврейский вопрос есть социальный вопрос;

4) при оценке мер относительно сектантов не следует упускать, что, во-первых, сектантство есть национально-историческое явление, а во-вторых, что явление это ни коим образом не может быть устра-

* *Дорская Александра Андреевна* – заведующий кафедрой международного права Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена (Санкт-Петербург), доктор юридических наук, кандидат исторических наук, профессор.

нено лишь мерами принуждения и репрессиями;

5) в совместной борьбе церкви и светской власти против сектантства вмешательство второй уместно только тогда, когда одно духовенство оказывается бессильным побороть зло;

6) последовательно проведенное начало веротерпимости служит лучшей защитой господствующей церкви[3].

Однако на практике это было плохо выполнимо, так как данные принципы значительно расширяли существующее законодательство. Например, 13 июля 1868 г. Санкт-Петербургский обер-полицмейстер отдал приказ о том, чтобы полиция строго следила за тем, чтобы в столице не проживали иудеи, которые по закону не имели на это право[4].

В томе XIV Свода законов Российской империи содержался «Устав о предупреждении и пресечении преступлений», получивший затем название «Устав благочиния и безопасности». Его первая глава была посвящена «мерам против нарушения ограждающих веру постановлений». В ней детально регламентировались правила поведения в церквах во время богослужения и совершения церковных обрядов. Все должны были входить в церковь по доброй воле и с благоговением. Во время службы мирянам запрещалось находиться в алтаре, разговаривать, переходить с места на место, целовать иконы, подавать императору или другим лицам, наделенным властью, прошения. Согласно ст. 10 предписывались двойные меры: «О происшествиях в церквах местное духовенство обязано доносить неукоснительно Святейшему Синоду и синодальному обер-прокурору, которые составленные из сих донесений ведомости подносят на Высочайшее усмотрение через каждые четыре месяца, а о происшествиях важных доносить тотчас; но независимо от сего и со стороны гражданской полиции (от которой не должны быть скрываемы священнослужителями никакие происшествия в церквах) также представляются Императорскому Величеству подробные донесения (через губернаторов в министерство внутренних дел) о важнейших происшествиях во всякое время, а о прочих в сроки, в Общем губернском учреждении определенные»[5]. Причем необходимо отметить, что все эти меры относились к защите богослужений и обрядов всех признанных в Российской империи конфессий.

Полиция заботилась также о том, чтобы во время богослужений и вообще вблизи церквей (молитвенных домов) не было крика, драк и прочих нарушений порядка (ст. 11). В воскресенья и дни религиозных

праздников запрещались игрища, музыка, пляски (ст. 12), все подданные Российской империи должны были ходить в церковь (ст. 17). Работа в такие дни не запрещалась (ст. 18). Во время крестных ходов, водосвятия, церковных торжеств полиция также следила за соблюдением «благочиния» (ст. 13).

Особо полицейские органы должны были следить за тем, чтобы не было лжепредсказаний и лжепредзнаменований. Если приходские священники должны были разоблачать «всякие суеверия», то полиция – не допускать осуществления суеверных обрядов (ст. 24). Обо всех попытках сообщалось губернатору и в Святейший Синод (ст. 26).

Кроме законов, существовало множество подзаконных актов, регулирующих деятельность полицейских органов в отношении различных вероисповеданий и их представителей. Так, например, в Санкт-Петербурге на всех участковых приставов возлагалась обязанность представлять адресный стол сведения обо всех церквах столицы, а чиновники адресного стола вносили в алфавитные указатели монашествующих лиц православного и армяно-григорианского исповеданий[6].

Особые функции полицейские органы имели в отношении сектантов. Отношение к ним государства было различным. Выделялись:

– секты, признанные законом (гернгутеры, меннониты, баптисты, шотландские колонисты в Каррасе (Терская область), братские общества аугсбургского исповедания);

– секты, существование которых допускалось на практике, но без признания их особым вероисповеданием и с разрешением им лишь производить богомоления по их обрядам[7];

– гонимые секты, «отпавшие от православия», учение которых соединялось со свирепым изуверством и фанатическим посягательством на свою жизнь, жизнь других или с противонравственными действиями (федосеевцы, догматически отвергавшие брак, странники, освящающие бродяжничество и отвергающие молитву за царя, признавая его антихристом, скопцы, возводящие в догмат веры изуродование, хлысты, у которых существовал «свальный грех» и другие).

Как отмечает А. Г. Берман, деятельность епархиальных миссионерских учреждений, целью которых было склонение сектантов к переходу в признанную государством конфессию, и карательных органов государства протекала в тесном взаимодействии: нередко донос приходского священника или результаты миссионерской поездки инициировали полицейское преследование сектантов[8].

Таким образом, основной задачей полицейских органов Российской империи XIX – начала XX в. являлась защита общественной безопасности и благосостояния. В связи с этим в функции полиции входила охрана церковных канонов и правил различных конфессий, получивших государственную поддержку, но, прежде всего, Русской Православной Церкви. Полицейские органы способствовали реализации конфессиональной политики Российской империи в таких сферах как отправление богослужения, миссионерская деятельность, борьба с суевериями.

© Дорская А. А., 2018

---

[1] *Гарашко А. Ю.* Источники права как нормативная основа полицейской деятельности // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. С. 10.

[2] *Матвеев С. П.* Антология источников полицейского права // Вестник Воронежского института МВД России. 2016. № 4. С. 31.

[3] *Тарасов И. Т.* Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 214.

[4] Приказ Санкт-Петербургского обер-полицмейстера от 13 июля 1868 г. № 195 «Особые правила о пребывании евреев в Санкт-Петербурге» // Руководство для служащих в полиции. Сборник узаконений, постановлений и распоряжений, касающихся полиции. СПб., 1874. С. 188–191.

[5] Устав благочиния и безопасности // Свод законов Российской империи. Т. XIV. Пг., 1916. С. 7.

[6] Инструкция участковым приставам и чиновникам адресного стола о порядке собирания сведений и ведения алфавитных указателей о проживающих в Санкт-Петербурге лицах, а также о принадлежащих им недвижимых имуществах, казенных зданиях, сооружениях, площадях и разного рода заведениях // Руководство для служащих в полиции. Сборник узаконений, постановлений и распоряжений, касающихся полиции. С. 15–17.

[7] Справка о свободе совести, составленная Департаментом духовных дел иностранных исповеданий Министерства внутренних дел. СПб., 1906. С. 19.

[8] *Берман А. Г.* Простонародные религиозно-мистические движения в среднем Поволжье в XVIII–XX вв. Чебоксары, 2008. С. 14.

С. А. Лукьянов*

ДЕПАРТАМЕНТ ПОЛИЦИИ МВД РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ – СУБЪЕКТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РУССКОМУ БАПТИЗМУ В КОНЦЕ XIX ВЕКА

По данным Всероссийской переписи 1897 г., в Российской империи общая численность «старообрядцев и уклоняющихся от православия» составляла 2 204 596 человек, то есть 1,8 % от всего населения Империи[1]. Официально было зарегистрировано 176 199 членов рационалистических и мистических сект. К мистическим сектам власть традиционно относила хлыстов и скопцов, которых официально насчитывалось 3 733 человека, а всю остальную массу сектантов – к сектам рационалистическим[2].

К рационалистическим сектам правительство относило придерживавшихся идей «духовного христианства» духоборов и молокан, но уже с середины XIX в. перед светской и церковной властью постепенно начала вырисовываться проблема принципиально нового «духовного христианства», имевшего ярко выраженные западноевропейские корни.

«Устав духовных дел иностранных исповеданий» 1857 г. в вероисповедном отношении причислял значительную часть европейцев-колонистов к протестантским сектам. Изданными 23 ноября 1841 г. «Правилами» этим сектантам были присвоены особые права, поскольку Департаментом духовных дел иностранных исповеданий МВД учитывались специфические особенности их вероучений. С одной стороны, государство отрицательно относилось к протестантским сектантским учениям, но вынуждено было принимать факт их реального существования как данность[3]. Одним из наиболее многочисленных направлений протестантского сектантства являлся баптизм. По предложению Департаментом духовных дел иностранных исповеданий МВД баптизм был отнесен к терпимым учениям, за ним законодательно был закреплен правовой статус инославного исповедания[4].

Однако с середины XIX в. баптизм стал вызывать серьезную обеспокоенность со стороны местных иерархов Русской Православ-

* *Лукьянов Сергей Александрович* – профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя (Руза), доктор юридических наук.

ной Церкви, поскольку последователями баптизма становились «природные» русские подданные[5]. К тому времени в протестантском сектантстве сформировалось течение штундизма, получившее это название от обычая устраивать молитвенные собрания: Bibelstunde – библейские часы, а также Andehtsstunde – часы (или собрания) для нравственного назидания) и Gebetsstunde – молитвенные часы (или собрания для молитвы)[6]. В 1849 г. на генеральной конференции в Гамбурге немецкие баптисты и штундисты приняли основополагающее «изложение веры». Приняв основу учения баптизма и структурную организацию баптистской общины, штундисты стали именовать себя «русскими баптистами», поскольку количество их русских последователей во второй половине XIX в. стало значительно преобладать над первоначальным количеством иностранцев[7].

Синод с самого начала обратил внимание на особенности учения штундобаптизма: свободное толкование Библии, отрицание таинств, обрядов (кроме воспринятого от баптистов обряда водного крещения), постов, почитания креста, поклонения мощам и иконам, ангелов и святых, поминовения умерших. Учитывалось также, что баптистские проповедники проходили серьезную миссионерскую подготовку внутри общин и это позволяло им успешно пропагандировать свое учение, легко вступая в богословские дискуссии с православными священнослужителями[8]. В 1878 г. Синод своим циркуляром признал штундизм «особо вредной сектой», в 1882 г. последовало разъяснение МВД Российской империи о том, что нормы веротерпимости, ранее провозглашенные в отношении части сектантов, относятся лишь:

«1) к баптистам иностранно-подданным, проживающим в России;

2) к тем, которые перешли в русское подданство, будучи баптистами; …

3) к русско-подданным баптистам, обратившимся в эту секту из неправославного исповедания; но на русских сектантов-баптистов не распространяются»[9].

В «Историческом обзоре деятельности Комитета министров» за указанный период констатировалось, что в ряде губерний раскол (старообрядчество и русское мистическое сектантство) ослабевал, а штундобаптизм активно распространялся[10].

Особую обеспокоенность у власти вызывало распространение штундобаптизма в среде интеллигенции после прибытия в 1874 г. в Петербург проповедника баптизма лорда Г. Редстока и создания

В. А. Пашковым в 1876 г. «Общества поощрения духовно-нравственного чтения». В 1884 г. Департаментом полиции был разогнан первый всероссийский съезд евангельских христиан, организованный в Санкт-Петербурге В. А. Пашковым, М. М. Корфом и Н. Ф. Ливен. Около 100 делегатов съезда были негласно задержаны полицией и после содержания в Петропавловской крепости высланы по местам жительства. 24 мая 1884 г. общество пашковцев было закрыто, Пашков и Корф высланы за границу[11].

Особую роль в противодействии баптизму сыграла целенаправленная деятельность обер-прокурора Синода К. П. Победоносцева. Под его влиянием в 1892 г. Департаментом полиции МВД было установлено негласное наблюдение за евангельскими христианами, заведены «литерные дела» на несколько десятков сектантских общин[12]. 4 июля 1894 г. Комитет министров вынес высочайше одобренное решение «объявить секту штунд более вредною, с воспрещением штундистам общественных молитвенных собраний». Министром внутренних дел И. Н. Дурново 3 сентября 1894 г. был издан циркуляр, согласно которому любые общественные молитвенные собрания штундистов должны признаваться незаконными, а их участники – привлекаться к «строгой судебной ответственности в установленном для сего порядке»[13].

Архивные материалы фонда Департамента полиции свидетельствуют об активной деятельности местных полицейских органов в отношении штундобаптистов. Например, 3-м делопроизводством Департамента полиции МВД в 1892 г. было перехвачено написанное анонимным автором и отправленное в Германию письмо, в котором приводились факты преследований сектантов[14]. Созданный в 1898 г. Особый отдел Департамента подготовил и разослал циркуляр о запрете ввоза в Россию издающейся в Германии баптистской газеты «Слово правды», в которой помещались публикации о религиозных преследованиях баптистов в России[15]. 27 июня 1898 г. 4-е делопроизводство Департамента завело накопительное дело «Переписка о последователях различных сект и религиозных учений, если деятельность носит противоправительственный характер» под рубрикой «Баптисты». В деле концентрировались сведения, получаемые путем негласного наружного и внутреннего наблюдения и перлюстрации в отношении баптистов. В частности, содержалась подробная справка от 19 декабря 1898 г. на лидера русских баптистов И. С. Проханова[16]. Судя по ее содержанию, Департамент полиции со-

здал достаточно плотное агентурное окружение И. С. Проханова, информирующее не только об осуществленных, но и планируемых действиях лидера баптистов[17]. Столь же пристальное оперативное наблюдение осуществлялось за активными пропагандистами баптизма В. Г. Павловым и И. М. Богдановым[18].

Губернскими жандармскими управлениями систематически осуществлялись мероприятия по воспрепятствованию проповеднической деятельности баптистских общин. Например, начальником Тифлисского губернского жандармского управления 23 декабря 1900 г. было сообщено в Департамент полиции о пресечении баптистской проповеди крестьянина Алексея Юрченко среди закавказских молокан[19]. При этом жандармские управления стремились получить максимально достоверную информацию о связях русских штундобаптистов с зарубежными центрами и возможного использования сектантов в своих целях политическими противниками самодержавия, а также специальными службами других государств.

Полицейский надзор за деятельностью баптистских общин продолжал осуществляться и после провозглашения «свободы веры» указом «Об укреплении начал веротерпимости» от 17 апреля 1905 г. В годы Первой мировой войны русские баптисты подверглись жестким полицейским репрессиям, прекратившимся лишь после крушения монархии[20].

© Лукьянов С. А., 2018

---

[1] *Общий* свод по Империи результатов разработки, данных первой всеобщей переписи населения, произведенной 28 января 1897 года / Под ред. и с предисл. Н. А. Тройницкого: В 2 т. Т. 1. СПб., 1905. С. 248.

[2] *Смолич И. К.* История Русской Церкви. М. 1997. С.197.

[3] *Клаус А. А.* Духовенство и школы в наших немецких колониях // Вестник Европы. 1869. № 1. С. 144.

[4] Свод учреждений и уставов управления духовных дел иностранных исповеданий христианских и иноверных // Свод законов Российской империи. Т. XI. Ч. 1: Уставы духовных дел иностранных исповеданий. СПб., 1857. С. 203–204.

[5] *Велицын А. А.* Духовная жизнь наших немецких колоний // Русский вестник. 1890. № 9. С. 61.

[6] *Смолич И. К.* История Русской Церкви. С. 197.

[7] *Булгаков С. В.* Православие: Праздники и посты. Богослужение. Требы. Расколы, ереси, секты. Противные христианству и православию учения. Западные христианские вероисповедания. Соборы Восточной, Русской и Западной Церквей / Авт. редисл. и коммент. А. В. Буганов. М., 1994. С. 439–445.

[8] *Стрельбицкий И.* Краткий очерк штундизма и свод текстов, направленных к его изобличению. Одесса, 1893. С. 51; *Материалы* для истории религиозно-рационалистического движения на юге России во второй половине XIX столетия / Сост. А. Я. Дородницын. Казань, 1908. С. 63–64; *Рождественский А.* Южнорусский штундизм. СПб., 1889. С. 188.

[9] *Дородницын А. Я.* Религиозно-рационалистическое движение на юге России во второй половине XIX столетия. Казань, 1909. С. 278.

[10] *Исторический* обзор деятельности Комитета министров. Т. 4. СПб., 1902. С. 455.

[11] *Бачинин В. А.* У истоков российского протестантизма // Вопросы истории. 2007. № 3. С. 29–30.

[12] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 102. Оп. 1892. Д. 339.

[13] *Амбарцумов И. В*. Неправославные христианские исповедания в системе российской государственности (конец XIX в. – июль 1914 г.): Дис. … канд. ист. наук. СПб., 2014. С. 138.

[14] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 1892. Д. 339. Л. 1–5.

[15] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 1898. Д. 14. Ч 3. Л. 1–3.

[16] ГАРФ. Ф. 102. ДП ОО. Оп. 226. 1898. Д. 12. Ч. 4. Л. 1–7.

[17] ГАРФ. Ф. 102. ДП ОО. Оп. 226. 1898. Д. 12. Ч. 4. Л. 8.

[18] ГАРФ. Ф. 102. ДП ОО. Оп. 226. 1898. Д. 12. Ч. 4. Л. 9.

[19] ГАРФ. Ф. 102. ДП ОО. Оп. 226. 1898. Д. 12. Ч. 4. Л. 15.

[20] *Лукьянов С. А.* Полицейские репрессии в отношении евангельских христиан в Российской империи в годы Первой мировой войны // Матеріали XXXVI Міжнародної історико-правової конференції «Еволюційні і революційнї процеси в історії права, держави і юридичної думки: 100-річчя Українскоі революції 1917–1921 рр.» (Республіка Україні, м. Дніпро, 1–4 червня, 2017 р.). Київ; Херсон, 2017. С. 322–330.

А. А. Сафонов*

ПЕРЕХОДЫ ИЗ ПРАВОСЛАВИЯ В КАТОЛИЦИЗМ ПОСЛЕ УКАЗА 17 АПРЕЛЯ 1905 ГОДА «ОБ УКРЕПЛЕНИИ НАЧАЛ ВЕРОТЕРПИМОСТИ» (ПО МАТЕРИАЛАМ ПОЛИЦЕЙСКИХ ДОНЕСЕНИЙ)

После издания указа «Об укреплении начал веротерпимости» на окраинах Российской империи происходил массовый переход из православия лиц, которые, формально считаясь православными, на деле исповедовали другую религию. Согласно данным Министерства внутренних дел, за четыре года (с 17 апреля 1905 г. по 1 января 1909 г.) в Российской империи перешло из православия в другие вероисповедания 308 758 человек. Из них в католичество перешло 232 705 человек, в лютеранство – 14 527, в магометанство – 49 759, в армяно-грегорианскую веру – 407, в иудаизм – 409, в буддизм – 3468, в язычество – 150, в старообрядчество – 4240, в сектантство – 3093[1].

Подавляющее большинство переходов в католичество произошло в Царстве Польском (167 957) и в девяти губерниях Западного края (62 598). Среди губерний Царства Польского по числу переходов лидировали Седлецкая (100 058) и Люблинская (50 246), населенные бывшими униатами, формально православными с 1875 г. Далее шли губернии Сувалкская (16 012) и Варшавская (1211). В остальных губерниях Царства Польского число переходов было незначительно: от 9 (Петроковская) до 286 (Ломжинская). Среди губерний Северо-Западного края наибольшее число отпадений в католичество наблюдалось в Виленской (25 381), среди белорусских губерний – в Минской (14 846), среди губерний Юго-Западного края – в Волынской (5042). Наименее высокими эти показатели были в Ковенской (1148) и Могилевской (1456) губерниях. В остальной России из православия в католичество за 1905–1908 гг. перешло всего 2150 человек[2].

Таким образом, именно на католицизм после 17 апреля 1905 г. пришлось наибольшее количество переходов из православия. Римско-католическая церковь, будучи терпимой и признанной в конфессиональной иерархии империи, в силу ее связи с польским влиянием и пропагандой полонизма («поляк – значит католик») традиционно вы-

* *Сафонов Александр Александрович* – профессор кафедры теории и истории права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва), доктор юридических наук, профессор.

зывала у российского правительства власти особое недоверие. В 1905 г. ситуация не изменилась. Так, в данной Министерством внутренних дел накануне издания Указа о веротерпимости характеристике Римско-католической церкви, отмечались ее «воинственность» и «оппозиционность». По словам чиновников МВД, процитированных историком А. Ю. Бендиным, «лишь одно римско-католическое духовенство, в силу сложившихся исторических обстоятельств на западных наших окраинах, а также присущего Римско-католической церкви общего воинствующего духа, отличалось оппозиционным характером и с трудом отрешалось от деятельной пропаганды католичества в местностях со смешанным населением, православным и католическим». И хотя, как добавляет Бендин, пропаганда католицизма и «полонизма» в западных губерниях уже не считалась тогда политически опасной, она воспринималась как незаконная религиозно-культурная конкуренция православию, русскому языку и русской культуре, которой следует противодействовать легальными средствами, исключая меры административного наказания[3].

Наиболее сложное положение для православия сложилось в двух губерниях Царства Польского – Люблинской и Седлецкой, населенных бывшими униатами. Начальник жандармского управления Холмского и Грубешовского уездов Люблинской губернии 6 мая 1905 г. доносил в Департамент полиции, что в течение одной недели в католичество перешло «до 2000 человек православных из бывших грекоуниатов»[4].

Мощным средством воздействия на население западной окраины империи признавалась развернутая католическими священниками агитация. По донесениям полицейских чиновников, ксендзы внушали прихожанам, что из Указа 17 апреля 1905 г. следует, что римско-католическая вера – истинная, и ее должны принимать не только униаты, но и православные[5]. Распространялись прокламации, содержащие призыв ко всем православным русским, чтобы они немедленно шли в костел, так как отныне в крае восстанавливается власть Польши, все русские изгоняются, храмы православные обращаются в костелы или даже в сараи и кузницы, и тяжелая кара ожидает каждого, кто не согласится перейти в католичество[6].

Одним из действенных способов агитации за переход в католичество стало распространение ложных слухов. В губерниях Западного края весной – летом 1905 г. стали циркулировать слухи о переходе в римско-католическую веру Императорской фамилии и о. Иоанна

Кронштадтского. Говорили, что у государя императора похищен наследник, возврат которого был возможен только в случае введения в Империи католичества, на что царь уже дал свое обещание, что всех православных в скором времени перережут. Указ 17 апреля трактовался как высочайшее разрешение обращать в католичество. Утверждали, что ксендзам в этом помогает гражданская администрация края. Пытаясь играть на собственнических инстинктах крестьянского населения окраин, католические священники и агитаторы убеждали народ в том, что всех принявших католичество в скором времени перепишут в шляхту и наделят землей, а оставшихся в православии, напротив, возвратят в крепостное состояние[7].

Обобщая данные своих информаторов, виленский, ковенский и гродненский генерал-губернатор А. А. Фрезе в письме к министру внутренних дел П. Н. Дурново от 6 декабря 1905 г. констатировал, что с обнародованием указа «упорствующие и колеблющиеся» элементы из православного населения Северо-Западного края «стремительной волной хлынули обратно в католичество, увлекая своим движением и соприкасавшихся так или иначе с ними православных»[8].

Реакция центральной власти на усложнившуюся ситуацию на окраинах с переходами из православия не замедлила последовать уже летом 1905 г. Увещеваниям подверглась, в первую очередь, коронная администрация на местах. 28 июня 1905 г. министр внутренних дел А. Г. Булыгин направил секретный циркуляр, предписывавший губернским властям оказывать православному духовенству полное содействие в организации перехода в православие лиц, отпавших от него, но желавших вернуться. Следующий циркуляр Булыгина 8 августа 1905 г. прямо предписывал «приостановить переход в иные веры»[9].

Помимо открытой пропаганды католицизма, существенные проблемы возникали на Западе Российской империи в силу неурегулированности процедуры перехода в инославие. Указ 17 апреля 1905 г. не вводил норм, устанавливавших порядок перемены подданными своей религиозной принадлежности. Бывшие униаты, переходившие в католицизм, не желали дожидаться правовых пояснений. Процесс выхода из православия, таким образом, принял неуправляемый со стороны государства и Церкви характер, что сделало неизбежным религиозно-правовые конфликты. Как справедливо отмечает П. Верт, когда 18 августа 1905 г. наконец появился циркуляр МВД, вводивший государственную процедуру выхода из православия, десятки, если не сотни тысяч «упорствующих в латинстве» были уже приняты в католи-

цизм. Создавалась двойственная ситуация, согласно которой, менявшие конфессию, юридически по-прежнему оставались православными, хотя уже фактически к православию не принадлежали. Они оказывались жертвами судебных преследований в силу того, что крестили детей в католическую веру, хоронили родственников на католических кладбищах. Католические же священники зачастую подлежали уголовной ответственности за то, что исполняли требы по отношению к лицам православного исповедания[10].

Усилия по правовому урегулированию религиозного статуса присоединенных католиков предпринимались и в дальнейшем. Так, по инициативе П. А. Столыпина в первой половине 1911 г. была проведена ревизия ряда римско-католических духовных консисторий, выявившая факты многочисленных нарушений указа 17 апреля 1905 г. католическим духовенством. Министры внутренних дел А. А. Макаров и Н. А. Маклаков продолжали этот курс, настаивая на обязательности установленной государством процедуры регистрации переходов из православия. Последний циркуляр МВД по поводу обязательной регистрации переходов в католичество был издан 17 июля 1915 г.[11], когда многие принявшие католичество подданные находились уже под германской оккупацией[12].

© Сафонов А. А., 2018

---

[1] *Сведения* о числе лиц, отпавших с 17.04.1905 г. по 1.01.1909 г. от господствующей веры // Законопроекты по вопросам вероисповедания, внесенные Министерством внутренних дел на рассмотрение Государственной Думы III созыва. СПб., 1912. С. 8–9.

[2] *Сведения* о числе лиц, отпавших от господствующей веры в римско-католическое исповедание с 17.04.1905 г. по 1.01.1909 г. в губерниях Царства Польского, Северо- и Юго-Западного краев // Законопроекты по вопросам вероисповедания, внесенные Министерством внутренних дел на рассмотрение Государственной Думы III созыва. С. 68.

[3] *Бендин А. Ю.* Проблемы веротерпимости в Северо-Западном крае Российской империи (1863–1914 гг.). Минск, 2010. С. 207.

[4] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 102. ОО. 1905. Д. 2288. Л. 4 об.

[5] ГАРФ. Ф. 102. ОО. 1905. Д. 2288. Л. 4.

[6] Записка для члена Государственного совета А. П. Игнатьева о насильственном распространении католицизма в Люблинской и Седлецкой губерниях от 2 июня 1905 г. // ГАРФ. Ф. 102. ОО. 1905. Д. 2288. Л. 45, 48 об.

[7] *Голос* архипастырей церкви о свободе вероисповеданий // За первый год вероисповедной свободы в России (бесплатное приложение к журналу «Миссионерское обозрение» за 1907 г.). СПб., 1907. С. 124, 160; Записка для

члена Государственного совета А. П. Игнатьева о насильственном распространении католицизма в Люблинской и Седлецкой губерниях от 2 июня 1905 г. Л. 51.

[8] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 821. Оп. 10. Д. 258. Л. 114.

[9] РГИА. Ф. 821. Оп. 10. Д. 258. Л. 88.

[10] *Верт П.* Православие, инославие, иноверие: Очерки по истории религиозного разнообразия Российской империи. М., 2012. С. 49–50.

[11] *Бендин А. Ю.* Феномен российской веротерпимости. «Православие, инославие, иноверие». Очерки по истории религиозного разнообразия Российской империи Пола Верта // Российская история. 2013. № 5. С. 148.

[12] Там же. С. 51.

О. Д. Попова*

МЕЖДУ ПОЛИЦЕЙСКИМ ГОСУДАРСТВОМ И ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ: ПОЛИТИКА СВЯТЕЙШЕГО СИНОДА И ПРОТЕСТНОЕ ДВИЖЕНИЕ СЕМИНАРИСТОВ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В России в начале XX в. сложился сложный клубок противоречий, который был вызнан, с одной стороны, процессом развития начал гражданского общества и сохранением тяжелого наследия традиций сословности. Как уже отмечалось на конференции 2017 г., духовное сословие в полной мере испытало на себе противоречия века[1]. Именно духовенству быстрее всего стало тесно в рамках своего сословного статуса, и именно руководство РПЦ, держась за консервативные и традиционные скрепы, усиливало диссонанс в духовном сословии. В рамках изучения специфики становления гражданского общества в России очень важно понять, как руководящие структуры реагировали на различные формы протестного движения, и, соответственно, как вырабатывался механизм взаимодействия общества и государства при трансформации сословной структуры общества.

Как показал опыт изучения протестного движения среди воспитанников духовно-учебных заведений, первые бунты начали возникать еще в середине XIX в. и выражались в форме предъявления претензии руководству семинарии плохим содержанием. На рубеже XIX–XX вв. волнения семинаристов приобрели массовый характер и стали уже привлекать внимание властей[2]. Например, размах волнений в Рязанской духовной семинарии в марте 1901 г. был таков, что пришлось привлекать полицию и усмирять семинаристов приездом вице-губернатора[3]. Сами бунтовщики подчеркивали, что их волнения вызваны недовольством внутренними порядками самого учебного заведения.

Вместе с этим, бунтующая семинария не могла пройти и мимо нарастающего революционного движения. Хотя основным движущим мотивом было не стремление к революционному смещению существовавшего строя, а интерес к идеям общественной мысли, а также

* *Попова Ольга Дмитриевна* – профессор кафедры социологии Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина; профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД имени В. Я. Кикотя, доктор исторических наук, доцент.

желание расширить весьма унылую жизнь в стенах учебного заведения[4]. К годам первой русской революции выступления семинаристов стали носить организованный характер, между воспитанниками стали распространяться прокламации, организоваться подпольные съезды, но во всех требованиях на первом месте стояли требования реформы духовной школы.

Как же руководство семинарий и Св. Синод реагировали на этот процесс? Первоначально руководство РПЦ было не готово воспринимать интеллектуальные потуги своей молодежи. Первой реакцией Св. Синода было усиление полицейских мер. В семинариях начальство навязывало строгие монастырские порядки, стремилось ограничить своих воспитанников от влияния мятежного мира. В частности, в Костроме, семинарское начальство делало все, чтобы воспитанники не брали книг на стороне, из семинарской библиотеки изымались все книги светского характера[5]. Совершенной нормой во многих семинариях были проверки и обыски личных вещей среди семинаристов, обязательные поверки после вечерней молитвы[6].

После того как становилось известно, что в той или иной духовной семинарии произошли беспорядки, на место выезжал ревизор. По результатам проверки составлялся отчет, где давалась оценка действиям руководящего состава духовной семинарии. Эти отчеты позволяют оценить, насколько власти были близки идеи гражданского общества при решении проблемы духовно-учебных заведений. Если говорить об оценке хозяйственных причин беспорядков в духовных семинариях, то порой мнение самих проверяющих и семинаристов не сходилось. Сами воспитанники жаловались на полуголодное существование, а ревизор нередко писал, о том, что содержание пищею весьма удовлетворительно. И не удивительно. Сами воспитанники исходили из своих физиологических потребностей. А вот у проверяющих представления об уровне жизни тогда носили сословный характер и поэтому к воспитанникам духовной семинарии относились как к представителям небогатого сословия, которое не обязательно содержать в достатке.

К концу XIX в. с ростом протестного движения начало наступать осознание, что сама воспитательная система в духовных семинариях не может строиться только на строгих карательных мерах. В отдельных случаях проверяющие стали обращать внимание и на моральную атмосферу учебного заведения. Например, ревизор, проводивший проверку деятельности костромской семинарии в 1891 г., характери-

зуя деятельность инспектора семинарии Попова, отметил, что в его деятельности «чувствуется иногда недостаток участливости и сердечности, без которых невозможно любви и доверия учащихся к воспитанникам»[7]. Одновременно ревизор отметил, что каких-либо регулярных развлечений у воспитанников не бывает. В целом ревизор рекомендовал руководству семинарии организовать надлежащим образом внеклассное чтение учениками книг из ученической библиотеки. Эти рекомендации свидетельствуют, что сам проверяющий по-прежнему видел семинарии как учебные заведения узкой сословной направленности.

В начале века, когда волна протестных движений захватила большинство духовно-учебных заведений, Учебный комитет Св. Синода пытался снизить накал борьбы используя не только карательные методы.

В 1909 г. Учебный комитет Св. Синода конфиденциально разослал по семинариям распоряжение в котором предписывалось предпринимать различные меры по предотвращению беспорядков в духовных семинариях. Суть всех предписаний можно выразить очень кратко: не давать повода. Более того, Св. Синод даже стал терпимее относиться к элементам светской жизни. В частности ректорам семинарий рекомендовалось самым внимательным образом следить за санитарно-гигиеническим состоянием семинарии, за столом воспитанников, а также уделять много внимания внеклассной воспитательной работе, которая не должна была сводиться только к религиозному воспитанию: разрешалось проводить литературные и музыкальные вечера, организовать литературные кружки, рекомендовалось стимулировать среди воспитанников занятия на музыкальных инструментах[8].

Однако, несмотря на разрешение высокого начальства на местах далеко не все руководители даже эти небольшие элементы светской жизни желали воплощать в жизнь. Например, в Вологодской семинарии с приездом епископа Никона были прекращены литературные вечера, танцы, спектакли. Даже на литературные вечера епископ смотрел недоброжелательно, разрешив только литературные чтения церковного характера. Сами семинаристы пытались найти поддержку у ревизора Учебного комитета Полянского, который осенью ревизировал Вологодскую семинарию. В 1909 г. Полянский подтвердил право семинаристов на эстетические развлечения, однако повлиять на руководство епархии не мог[9]. Таким образом, Учебный комитет сделал

небольшой шаг в сторону расширения светского характера духовных семинарий, осознав, что одной из главных причин беспорядков было упорное навязывание особого сословного строя воспитанникам. Однако все это было только полумерой. Св. Синод упорно откладывал реформу семинарии на основах гражданского общества.

Таким образом, Св. Синод в начале века в борьбе с протестным движением, в основном, исходил из методов полицейского государства, однако наравне с этим начало приходить осознание, что не всегда эти методы являются эффективными. Пришло понимание, что в духовных семинариях вынуждены были учить не только тех, кто желал связать свою жизнь со священнослужительской деятельностью, но и тех, кто оказался в семинарии только по принципу своего происхождения. Поэтому в процессе регулирования противоречий внутри семинарий Св. Синод начал использовать более лояльные методы, исходить из принципов, которые характерны для гражданского общества: свободы и светского общества.

Исследование поддержано грантом РФФИ № 16-01-00468-ОГОН – «Мемуары воспитанников духовно-учебных заведений как отражение процесса трансформации ментальности духовенства на рубеже XIX–XX веков».

© Попова О. Д., 2018

[1] *Попова О. Д.* Интеллектуальная свобода и полицейские функции государства в процессе становления гражданского общества (на примере протестного движения семинаристов // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2017. С. 141–143.

[2] *Попова О. Д., Попова А. Д.* Бунтующая семинария (динамика протестных движений в духовно-учебных заведениях во второй половине XIX – начале XX вв.) // Новый исторический вестник. 2017. № 2(52). С. 39–56.

[3] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 802. Оп. 10 (1901). Д. 29. Л. 4–4 об.

[4] Из воспоминаний о семинарии // Костромские епархиальные ведомости. Часть неофициальная. 1906. № 21. С. 840.

[5] РГИА. Ф. 802. Оп. 9 (1883). Д. 15. Л. 40–40 об.

[6] *Хохлов А. А.* О характере внутренней жизни Казанской духовной семинарии на рубеже XIX–XX веков // Ученые записки Казанского университета. 2013. Т. 155. Кн. 3. Ч. 1. С. 96.

[7] РГИА. Ф. 802. Оп. 9 (1891). Д. 26. Л. 64.

[8] РГИА. Ф. 802. Оп. 10 (1909). Д. 660. Л. 2–2 об, 3–3 об.

[9] РГИА. Ф. 802. Оп. 10 (1909). Д. 660. Л. 59.

Е. Н. Морозова*

ПЕРВЫЙ ПРОЕКТ ПОЛИЦЕЙСКОЙ РЕФОРМЫ В НАЧАЛЬНЫЙ ПЕРИОД МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА 1850-Х ГОДОВ)

Важнейшая сфера жизни любого государства – обеспечение внутреннего спокойствия и порядка, что, прежде всего, зависит от эффективной работы полиции. Поэтому следует изучать исторический опыт реформирования полиции на поворотных этапах исторического развития страны, и главное, в периоды ее модернизации. Таким значимым этапом в развитии России являлись Великие реформы Александра II.

Одной из болевых точек российской системы управления являлось управление на местах, что с такой беспощадностью показала Крымская война.

В основе реформ Екатерины II в сфере местного управления лежал принцип концентрации власти (административно-исполнительной, судебно-следственной и хозяйственно-распорядительной) в руках полиции.

Безусловно, такое положение вещей приводило к произволу и злоупотреблениям, на которые были направлены критические стрелы русской обличительной литературы. Вместе с тем, громоздкий бюрократический полицейский аппарат порождал бумажную волокиту.

Далее, в полиции отсутствовали квалифицированные кадры судебных следователей. И, наконец, не было единства в самой полицейской власти: параллельно существовала земская и городская полиция.

Необходимость полицейской реформы была очевидна для императора и его окружения; уже в царствование Николая I предпринимались попытки реформирования полиции. В конце 1830-х годов были проведены преобразования в этой сфере. Но они не изменили сущности полицейской власти и ее функций, предусмотренных законодательством Екатерины II. Эти изменения носили лишь «косметический» характер: нижний земский суд стал именоваться земским судом, капитан-исправник – земским исправником. Территория уездов

* *Морозова Елена Николаевна* – профессор кафедры отечественной истории и историографии Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского, доктор исторических наук, профессор.

делилась на станы, которые возглавляли становые приставы, которым подчинялись сотские и десятские. Естественно, что кардинальных улучшений подобные меры не принесли. В 1847 г. лишь в трех (из ревизуемых 27) губерниях положение дел в полицейской сфере было признано удовлетворительным.

Однако до середины 1850-х годов вопрос о реформе полиции оставался на стадии обсуждения, ибо он затрагивал все сферы государственно-правовой системы, и при наличии крепостного права подобная реформа была неосуществима.

Положение изменилось с началом подготовки крестьянской реформы, которая поставила на повестку дня проблему реформирования уездного управления. Разработкой полицейской реформы занималось Министерство внутренних дел во главе с новым министром С. С. Ланским. Но главную роль в этом процессе играл неформальный лидер просвещенной бюрократии Н. А. Милютин, директор Хозяйственного департамента МВД (с 1859 г. – временно исполняющий должность товарища министра). Именно это Министерство стало оплотом российской просвещенной бюрократии. На службу в МВД приглашались известные русские литераторы, в частности М. Е. Салтыков-Щедрин, который уже имел опыт работы в Вятском губернском правлении и был известен всей России своими произведениями, которые в сатирическом тоне обличали произвол, царивший в местном управлении.

В обстановке, пропитанной либеральным духом, М. Е. Салтыков-Щедрин работал над Проектом преобразования земской и городской полиции, который был завершен в чрезвычайно короткие сроки (ноябрь 1856 – январь 1857 гг.).

Проект состоял из двух частей: первая была посвящена резкой критике местного управления, вторая – являла собой проект его преобразования[1].

В первой части Проекта основные критические замечания Салтыкова-Щедрина были направлены против принципа административной централизации, главным злом которой являлась мелочная опека правительства над всей жизнью народа. В рассуждениях писателя отчетливо слышны отзвуки дискуссий в прессе по поводу произведений А. де Токвиля. Недаром биограф М. Е. Салтыкова замечал, что «рассуждения о вреде административной централизации – не авторская собственность Салтыкова-Щедрина, но он впервые применил ее к русской жизни»[2]. Естественным следствием административной цен-

трализации автор проекта считал бюрократизацию и произвол, где основным проявлением последнего стал произвол полицейской власти. Именно полиция являла собой основной орган власти в уезде. Единственная возможность изменить существующее положение, по мнению М. Е. Салтыкова-Щедрина, заключалась в перестройке местного управления на принципе децентрализации. Это означало передачу местных дел земству. Под «земством» – «кровью и плотью местности» – он понимал «все местное население, проживающее на данной территории». В основу местного управления, по мысли молодого чиновника, должно быть положено муниципальное начало, основанное на участии в нем всех земских элементов[3].

Вторая часть Проекта М. Е. Салтыкова-Щедрина посвящалась переустройству полицейской власти на началах объединения земской и городской полиций. Основой проекта стали принципы выборности и всесословности (при равном представительстве от сословий). Главным распорядительным учреждением в уезде становился единый административно-полицейский орган – Уездный совет из 9 человек: представителей от дворянства, городов и государственных крестьян. Уездный предводитель дворянства становился главой этого учреждения. Уездный совет должен был иметь достаточно широкую компетенцию по общему управлению уездом в сфере устройства денежных и натуральных повинностей; по развитию торговли и промышленности; в сфере образования и охране тишины и спокойствия.

Автор проекта предлагал предоставить значительную степень самостоятельности новому учреждению. И в отличие от существующего управления на местах, призывал не окружать новые учреждения «стеснениями бюрократической централизации». В проекте предусматривалось присутствие на заседаниях чиновника от короны, обладавшего правом голоса лишь в делах, касавшихся дел общегосударственных. Коронные чиновники не могли вмешиваться в местные земские дела, обладая в этой сфере лишь функцией наблюдения.

По Проекту исполнительная власть основывалась на выборном начале. В селениях государственных крестьян она принадлежала волостным и сельским управлениям, в помещичьих имениях и городах – полицмейстерам, которые, соответственно, избирались из дворян и из городского общества. Важная особенность проекта заключалась в том, что на должность полицмейстеров могли избираться люди с дипломом об образовании, имевшие определенный стаж «безвозмездной службы»[4].

Источники не сохранили каких-либо сведений об участии в разработке этого проекта Н. А. Милютина. Однако по некоторым косвенным данным можно судить о происхождении данного документа из круга единомышленников. Об этом свидетельствует сравнение некоторых положений проекта Салтыкова-Щедрина и «Записки о предполагаемом повсеместном учреждении временных генерал-губернаторов», где главная задача деятельности всякой администрации виделась в «благе народном», в «удовлетворении его законных потребностей», что являлось основанием для «надежного спокойствия народа»[5].

С. А. Макашин считает проект Салтыкова-Щедрина «памятником административного просветительства» 50-х годов XIX в., который, по словам автора, носил утопический характер в условиях российской самодержавно-крепостнической системы[6]. Но, думается, утопизм проекта Салтыкова-Щедрина заключался не в идее выборности и всесословности (эти принципы стали основными при проведении судебной, земской, городской реформ, основанных на вышеуказанных началах). Он зиждился на его представлении об идеальном государстве, где главной задачей администрации являлось достижение «блага народного».

При всей кажущейся либеральности проекта и главном его упоре «на возвышение земского начала» и нравственный аспект преобразований, в целом проектируемый орган – уездный совет – строился на прежнем принципе «смешения властей», то есть создавалось административно-полицейское учреждение с широкими хозяйственными функциями. В 1850-х годах отказа от этого устаревшего принципа требовало и общественное мнение, и многие представители правящей элиты. Далее, из состава всесословного органа исключались выборные от многомиллионного сословия помещичьих крестьян.

Сам М. Е. Салтыков-Щедрин признавал, что его проект неосуществим в тогдашних условиях: «У нас все спит, а следовательно, будет спать и мой проект до радостного утра. Да и то сказать, какое может быть равенство, когда половина России в крепостном состоянии»[7].

Проект М. Е. Салтыкова-Щедрина постигла участь всех подобных проектов, разрабатываемых и в предыдущие царствования. Как справедливо отмечал Я. А. Соловьев: «Какие бы меры не придумывались, невозможно было ожидать существенного улучшения полиции без освобождения крестьян»[8].

Однако в предположениях Салтыкова-Щедрина заключались идеи, которые впоследствии стали основополагающими в деятельности будущих правительственных комиссий, разрабатывавших реформу местного управления: отделение судебно-следственных функций от исполнительной полиции; неизбежность реформирования не только уездной, но и губернской администрации. Целый ряд принципов, разработанных Салтыковым-Щедриным (административная децентрализация, всесословность, выборность) будут использованы впоследствии в проектах земской реформы.

© Морозова Е. Н., 2018

---

[1] *Арсеньев К. К.* Материалы для биографии М. Е. Салтыкова // Вестник Европы. Кн. 2. 1890. С. 782–798.

С. А. Макашин подвергает сомнению данные К. К. Арсеньева, считая, что критической части, напоминающей «обличительный памфлет», в официальном документе не могло иметь места (см.: *Макашин С. А.* Салтыков-Щедрин на рубеже 1850-х – 1860-х гг. Биография. М., 1972. С. 50–51). Но правота К. К. Арсеньева подтверждается не только косвенными, но и прямыми доказательствами. Во-первых, критика недостатков внутреннего управления в тот период даже поощрялась правительством, о чем свидетельствуют и официальные доклады министров, и данные различных ревизий. Во-вторых, о существовании обширной критической части в проекте Салтыкова-Щедрина писал Я. А. Соловьев, к которому перешла дальнейшая разработка проекта уездного управления (см.: *Записки* сенатора Я. А. Соловьева // Русская старина: Т. 33. Кн. 3. 1882. С. 562). С. А. Макашин считает, что К. К. Арсеньеву изменила память, и он вместо первой части проекта цитирует неопубликованную статью Салтыкова «Заметка о взаимных отношениях помещиков и крестьян», написанную в 1858 г. и увидевшую свет только в 1936 г. Но думается, что в этой статье писатель повторил многие из аргументов своего проекта в связи с началом подготовки крестьянской реформы (см.: *Салтыков-Щедрин М. Е.* Полное собрание сочинений: В 20 т. Т. 5. М., 1966. С. 75–118).

[2] *Арсеньев К. К.* Материалы для биографии М. Е. Салтыкова // Вестник Европы. Кн. 2. 1890. С. 798.

[3] *Салтыков-Щедрин М. Е.* Полное собрание сочинений. Т. 5. С. 81–83; см. также: *Арсеньев К. К.* Материалы для биографии М. Е. Салтыкова // Вестник Европы. Кн. 2. 1890. С. 789.

[4] *Арсеньев К. К.* Материалы для биографии М. Е. Салтыкова. С. 795–798.

[5] *Лемке М.* Очерки освободительного движения «шестидесятых годов». По неизданным документам. 2-е изд. СПб., 1908. С. 467; *Из записок* М. А. Милютиной // Русская старина: Т. 97. Кн. 3. 1899. С. 37.

[6] *Макашин С. А.* Салтыков-Щедрин на рубеже 1850-х – 1860-х гг. Биография. М., 1972. С. 53, 56.

[7] *Салтыков-Щедрин М. Е.* Полное собрание сочинений: В 20 т. Т. 8. М.,

1969. С. 371.
[8] *Записки* сенатора Я. А. Соловьева. С. 563.

Т. Ю. Копосова*

ПРЕДПОСЫЛКИ РЕФОРМЫ ПОЛИЦИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Россия на разных этапах своего развития переживала периоды крупнейших преобразований в политической, социально-экономической, культурной жизни. Нововведения обусловлены не только волеизъявлением правящей элиты, но и целым рядом факторов и причин.

При этом реализация реформ невозможна без изменения функционирования соответствующих исполнительных структур, в частности, органов полиции. В 2018 г., в числе других крупных событий, ведется подготовка к празднованию значимой юбилейной даты - 300-летия со дня образования российской полиции, что придает особую актуальность исследованию истории органов внутренних дел. Особенно значимые перемены в деятельности полицейской системы, на фоне проводимых масштабных реформ в различных областях деятельности государства, произошли во второй половине XIX - начале XX в.

К середине XIX в. все больше наблюдалось отставание России в социально-экономических и внешнеполитических сферах от передовых капиталистических держав. Крымская война 1853–1856 гг. еще более усугубила возникшую ситуацию. Но наиболее важным фактором стагнации развития государства все же являлось сохранение крепостной зависимости.

Несмотря на очевидную необходимость приведения экономической и социально-политической системы России в соответствие с потребностями времени, в стране сохранялось самодержавие и господствующее положение дворян.

19 февраля 1981 г. Александр II, вошедший в историю как Царь-освободитель, реформатор, подписал Манифест об отмене крепостного права[1].

Таким образом, крестьяне получили личную свободу, личную независимость от помещиков, и получали возможность быть наде-

* *Копосова Татьяна Юрьевна* – преподаватель-методист отделения учета, анализа и контроля качества учебного процесса отдела организации учебного процесса управления учебно-методической работы Санкт-Петербургского университета МВД России.

ленными землей. В то же время, получение земли не являлось безвозмездным, и крестьянин был обязан выплатить установленную сумму, которая напрямую зависела от величины земельного надела. В большинстве случаев крестьяне не имели финансовой возможности сразу заплатить за землю, и были вынуждены выплачивать выкупные платежи.

При участии государства была организована так называемая выкупная операция, по которой сумму, полученную помещиком из царской казны, крестьянин должен был погашать в течение 49 лет по 6 % ежегодно[2]. Выкупные платежи для большинства крестьян были неподъемными, что повлекло за собой увеличение долга и усиление зависимости от помещика.

Крестьяне в период реформы испытывали на себе давление как помещичьего гнета, сохранившегося в результате реформы, так и гнета растущей буржуазии и кулачества[3].

Проведение крестьянской реформы повлекло за собой подготовку и последовательные преобразования в системе местного самоуправления - земская реформа. Вновь созданные земства были лишены политических функций, в их ведении находились вопросы медицины, образования, хозяйственного значения.

Самой радикальной из реформ 60-х годов явилась судебная реформа. Вводилась принципиально новая система судопроизводства, основанная на принципах всесословности судов, гласности и состязательности судебного процесса, независимости судей. Учреждался институт адвокатуры. Был введен суд присяжных заседателей. Судебная система состояла из мировых и общих судебных органов. Новая судебная система отражала самые прогрессивные тенденции в мировой судебной практике. Целью и содержанием реформы, как отмечал Александр II, было «водворить в России суд скорый, правый и милостивый»[4]. Однако, следует отметить, что некоторые принципы лишь декларировались. Так, для политических процессов создавались особые суды.

В ходе военной реформы был сокращен срок службы до 15 лет. Новым уставом о воинской повинности от 1 января 1874 года вместо сословной рекрутской повинности вводится всесословная всеобщая воинская повинность для всего мужского населения[5]. В результате реформы Российская армия приобрела буржуазный характер, однако сохраняла многие феодальные пережитки[6].

Преобразования коснулись и сферы финансов, системы образо-

вания, подверглись изменениям печать, цензура.

Реформы проходили в условиях сохранения самодержавия, без изменений оставались многие пережитки феодально-крепостнической системы, что повлекло за собой усиление революционной ситуации. Возрастала террористическая угроза, что требовало срочных мер к сохранению власти самодержавия. Наряду с этим, в ходе крестьянской реформы утратила свои функции вотчинная полиция помещиков. Эти обстоятельства определили необходимость централизации полицейской системы, расширения и перераспределения ее функций.

В 1862 г. Временными правилами об устройстве полиции создается единая полицейская структура, объединяющая полицейские органы в столице и на местах. Значительно возросли полицейские штаты. Были расширены права и функции полиции. Они включали: охрану общего спокойствия и порядка; борьбу с пожарами; наблюдение за трактирами и питейными заведениями, и другие, порой несвязанные с основной задачей полиции, функции. Управление осуществлял департамент полиции министерства внутренних дел.

Не достаточно эффективно работала Собственная Его Императорского Величества канцелярия. В 1880 г., после очередного покушения на государя, она было распущена, и ее функции переданы департаменту государственной полиции министерства внутренних дел. На вновь созданный департамент возлагались обязанности "по предупреждению и пресечению преступлений и по охране общественной безопасности и порядка"; по ведению дел о государственных преступлениях; по устройству полицейских учреждений и по наблюдению за их деятельностью.

Централизация полицейской системы и подчинение единому органу политической и общей полиции позволило царскому правительству широко использовать огромный аппарат общей полиции в борьбе с революционным движением. В дальнейшем, система политической полиции расширялась и наделялась новыми полномочиями, что было обусловлено нарастающим революционным движением.

Так, в 1898 г. создается Особый отдел департамента, руководивший политическим сыском с разветвленной структурой и широким кругом полномочий. В 1881 г. «Положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»

любая местность могла быть объявлена в состоянии усиленной или чрезвычайной охраны. Срок действия этого Положения устанавливался в три года, но оно регулярно продлевалось и просуществовало вплоть до февраля 1917 г.

Преобразования коснулись и тюремной системы. В 1879 г. в МВД было образовано Главное тюремное управление, ликвидированы существовавшие ранее исправительные и работные дома, долговые тюрьмы. Было несколько улучшено положение заключенных.

Таким образом, крестьянская реформа легла в основу преобразований полицейской системы в рассматриваемый период. Централизация системы органов полиции, объединение общей и политической полиции позволили не только обеспечить бытовую безопасность населения, но и эффективно бороться с нарастающим революционным движением. Дальнейшие преобразования были направлены на выявление и пресечение государственных преступлений и, как следствие, недопущение изменения государственного строя, что было обусловлено политической ситуацией в стране.

© Копосова Т. Ю., 2018

---

[1] *Реформы* в России XVIII–XX вв. Опыт и уроки. М., 2009. С. 145.

[2] *Тимошенко Д. И., Гугуева Т. В., Журавлева И. А.* «Положения о поземельном устройстве удельных крестьян»: анализ и выводы // Научный вклад молодых исследователей в сохранение традиций и развитие АПК: Сборник научных трудов международной научно-практической конференции молодых учёных и студентов Ч. II. СПб., 2016. С. 40.

[3] *Клеандрова В. М., Мулукаев Р. С.* История государства и права России: Учебник. М., 2004. С. 199.

[4] *Остроумов Н. В.* Эволюция Судебной реформы в России: от суда «милостивого» к суду классовому (к 150-летию судебной реформы) // Мир политики и социологии. 2015. № 1. С. 44.

[5] *Ушаков Ю. Н.* Военные реформы Д. А. Милютина // Научно-технический вестник информационных технологий, механики и оптики. 2004. № 1. С. 73.

[6] *Клеандрова В. М., Мулукаев Р. С.* История государства и права России: Учебник. С. 208-209.

А. В. Борисов*

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ РОССИЙСКОЙ МПЕРИИ И ПРОБЛЕМА РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИЦИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Изменения, произошедшие в российском обществе и государстве после издания Манифеста от 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», превратившего Россию из абсолютной в ограниченную монархию, даровавшего политические права и свободы, поставили вопрос о необходимости реорганизации полиции.

Право на митинги, шествия, публичные собрания, дарованное Манифестом, предъявили новые требования к полиции. Свобода слова, отмена цензуры давала обществу большие возможности высказывать свое мнение о деятельности полиции и ее служащих.

Власть осознавала необходимость и трудности приведения организации и деятельности полиции в соответствие с изменившимися условиями.

Проведенная в 1906 г. Министерством внутренних дел инспекция местной полиции выявила «дезорганизацию полиции, склонность ее к превышению власти и расшатанность дисциплины, особенно среди низших чинов».

Особый отдел Департамента полиции в справке «О брожении среди чинов полиции» констатировал, что после революционных событий 1905 г. «привести деятельность полиции в соответствие с нормальным течением жизни в государстве представляется делом весьма трудным»[1].

Но, несмотря на все трудности и отсутствие хотя бы примерного плана преобразования полиции, Председатель Совета Министров и министр внутренних дел П. А. Столыпин в выступлении перед депутатами II Государственной Думы, заявил о подготовке «полицейской реформы»[2].

Помимо изменения организационно-правовых основ ее деятельности, предполагалось существенно увеличить жалование полицейским, создать учебные заведения для их профессиональной подготов-

* *Борисов Александр Владимирович* – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

ки, принять другие «меры для повышения престижа полиции в глазах общества»[3].

Преобразование, укрепление полиции требовало выделения дополнительных средств из государственного бюджета. После создания Государственной думы бюджет страны обсуждался и принимался ею. Государственные расходы были одной из постоянных тем, использовавшихся в политической борьбе, активно обсуждавшихся в обществе, в периодической печати.

Различные политические партии, силы, представленные в Государственной думе, не могли не учитывать общественные настроения, в частности, по отношению к полиции. В то же время они стремились влиять на эти настроения через свою печать, используя и трибуну Государственной думы.

Поэтому когда в МВД приступили к подготовке проекта реформы полиции в печатном органе конституционно-демократической партии газете «Речь» стали публиковаться статьи, в которых утверждалось, что в результате этой реформы вмешательство полиции в деятельность общественных организаций, личную жизнь подданных усилится настолько, что «полицейские учреждения могут сказать – государство – это я»[4].

Утверждения о том, что в России усиливается роль полиции в жизни общества и государства были несправедливыми. Это являлось частью внутриполитической, межпартийной борьбы, проявлением оппозиции к Правительству со стороны самой влиятельной буржуазно-демократической партии. Резко критическое отношение депутатов Государственной думы и значительной части периодической печати к проблеме укрепления полиции во многом повлияло на судьбу полицейской реформы.

Как вспоминал один из высокопоставленных чиновников МВД, по вопросу об усилении, реорганизации полиции П. А. Столыпин: «… побоялся пойти в разрез с Думой … все свелось к созданию в ней комиссии по подготовке реформы полиции». В состав комиссии по подготовке полицейской реформы помимо депутатов вошли представители МВД и других министерств. Те из них, кто не соглашался с мнением депутатов Государственной думы, вскоре были выведены из комиссии»[5]. Полицейская реформа была «заморожена».

Вопрос о полиции волновал и консервативную часть российского общества, сторонников сохранения самодержавия, сословного общества. При этом, как писал один из руководителей консервативного,

имеющего в либерально-демократическом кругу репутацию реакционного – «Союза русского народа» князь А. Г. Щербатов: «полиция должна одинаково защищать всех подданных, независимо от их сословного и имущественного состояния».

Но никаких мер по изменению организации, прав и обязанностей полиции не предлагалось. Деятельность полиции и отношение ней общества можно было улучшить, по его мнению, за счет повышения ответственности губернаторов за ее состояние. Они должны были лично отбирать на службу в полицию самых достойных чиновников губернии, пользующихся доверием общества. В результате полицейские станут «… не только представителями власти, но и будут иметь за собой общественное мнение»[6].

Но действующие губернаторы понимали всю сложность проблемы реформирования полиции, которую нельзя свести к подбору лучших чиновников для службы в ней и повышению оплаты за эту службу.

Настроение значительной части местной администрации к проблеме реформы полиции выразил генерал-губернатор Приамурского края. Он писал: «Полиция и общество составляют два враждебных лагеря, и это неестественное явление не изменится к лучшему не только частичным увеличением содержания отдельных чинов, но и многократным увеличением этого содержания. Создайте новые, соответствующие времени полицейские законы, облеките полицию полной властью, но отдайте эту власть не под контроль административный, а судам, создайте законы о неприкосновенности личности … и будьте уверены, что доверие общества к полиции сразу появится»[7].

Мнение высокопоставленного чиновника во многом сходилось с программными положениями партии конституционных демократов, составлявших большинство в I и II Государственной Думе. Они инициировали обсуждение в печати законопроекта «О неприкосновенности личности». В процессе обсуждения проводилась мысль о том, что реформированию полиции должно предшествовать расширение функций и компетенции органов местного самоуправления. Утверждалось, что «действия полиции и она сама должны зависеть от преобразованных органов местного самоуправления и подлежать судебной ответственности за свои неправильные действия»[8].

Таким образом, вопрос о реформе полиции, повышении ее престижа в обществе перестал рассматриваться как актуальный, ставился в зависимость от реформы местного самоуправления, реального

обеспечения гражданских прав, неприкосновенности личности, возвышения роли суда.

В кругах российской политической элиты, от консерваторов до либералов, вопрос о существенной реорганизации полиции связывался с необходимостью предварительного решения масштабных политико-правовых задач, укрепления законности, совершенствовании административного управления, расширения прав местного самоуправления, гарантиями прав и свобод личности, независимости судебной власти, свободы печати.

Вопрос о реформе полиции, рассматривавшийся непосредственно после революции 1905 г. как достаточно актуальный, отходил на периферию общественного интереса.

Между тем вопрос об увеличении средств на содержание полиции встал и перед сменившим П. А. Столыпина на посту Председателя Совета Министров В. Н. Коковцевым, бывшем ранее министром финансов.

Он не поддержал предложение об увеличении бюджета МВД, ссылаясь на финансовые трудности.

Бывший министр внутренних дел, член Государственного Совета П. Н. Дурново публично обвинил В. Н. Коковцева в том, что он, как и его предшественник П. А. Столыпин, отказался увеличить расходы на полицию в угоду большинству депутатов Государственной думы[9].

По мнению П. Н. Дурново, ситуация в стране требовала усиления полиции. В начале 1914 г. он направил царю записку, в которой предупреждал о возможности революционного взрыва в случае вступления России в войну[10].

Своеобразным предзнаменованием, симптомом возможности социального взрыва было резкое увеличение преступности в сельской местности, особенно хулиганства среди молодежи. К этому приводило разрушение крестьянской общины, быстрое материальное расслоение в деревне.

Накануне Первой мировой войны проблема роста хулиганства часто обсуждалась в обществе, но вопрос об усилении сельской полиции не ставился.

Более того, известный публицист, основатель трудовой народно-социалистической партии С. Я. Елпатьевский писал, что хулиганство сельской молодежи «кажется глупой детской шалостью по сравнению с бесчинством и злоупотреблениями полиции»[11].

Вступление России в Первую мировую войну вызвало патриоти-

ческий подъем, породивший лозунг «единение общества и власти перед германской угрозой».

Война, по предположению всех воющих стран, должна была продлиться не более полугода. В России это привело к тому, что не принимались меры по ограничению, нормированному распределению продовольствия, продуктов первой необходимости. Но были введены ограничения на продажу алкоголя, вызвавшие сначала одобрение общества. Эти меры получили в обществе название «сухой закон». Контроль за соблюдением «сухого закона» был возложен на полицию.

По мере затягивания войны ухудшилось продовольственное снабжение городов. Это порождало спекуляцию, постоянное повышение цен.

Проблема нормированного распределения продуктов, масштабной борьбы со спекуляцией впервые встала перед государством. (Сами слова «спекуляция», «спекулянт» стали широко употребляться только в годы Первой мировой войны)[12].

Ни опыта, ни специальных подразделений по борьбе со спекуляцией в МВД, в местных полицейский учреждениях не было.

Созданное и разрекламированное министром внутренних дел А. Н. Хвостовым «Общество по борьбе с дороговизной» местные отделения которого возглавляли полицмейстеры, никаких результатов не добилось и вызывало насмешки в печати, дискредитировало полицию.

В 1915 г. начали происходить массовые беспорядки, погромы продовольственных магазинов, связанные со случаями или подозрениями их в спекуляции.

Полиция, охраняя общественный порядок, принимала меры против участников погромов, среди которых было много женщин. При этом полицейские несли физический и моральный урон – в них бросали палки, оскорбляли, подозревая в не безвозмездном покровительстве спекулянтов.

Действовавший запрет на применение в подобных случаях огнестрельного оружия, «… чтобы не вызывать сильнейшего раздражения против полиции и правительства» в конце 1915 г. был снят[13]. Это, естественно, усилило недовольство значительной части горожан действиями властей и полиции. Недовольство подогревалось и тем, что полиция, исполняя так называемый «сухой закон», преследовала торговлю спиртными напитками, спиртосодержащими продуктами, но было известно, что в центре крупных городов в дорогих ресторанах и

кафе почти открыто подают спиртное.

С 1915 г. в крупных городах начинается быстрый, доселе небывалый рост преступности[14]. Это было вызвано многими причинами, но традиционно ставилось в вину, главным образом, полиции.

Руководство МВД признавало, что состояние, в котором находится полиция, очень затрудняет охрану общественного порядка и борьбу с преступностью.

В сентябре 1915 г. ушел в отставку министр внутренних дел Н. Б. Щербатов. Председатель Совета Министров И. Л. Горемыкин предложил на его место С. Е. Крыжановского, бывшего заместителя министра внутренних дел П. А. Столыпина.

С. Е. Крыжановский представил программу деятельности на посту министра. В ней были меры по укреплению полиции, в частности, создание в столице и Москве военизированных полицейских отрядов, включение в состав полиции воинских частей.

Но царь не принял программу С. Е. Крыжановского и не утвердил его на посту министра внутренних дел[15]. Попытка МВД в 1916 г. получить дополнительные средства на содержание полиции не удалась.

Резолюция Государственной думы по итогам обсуждения бюджета МВД гласила: «В дни когда должна быть прекращена всякая внутренняя борьба … МВД продолжает держаться старой политики, или бездействия, или превышения власти, вводя в политику разъединение и рознь… Попытки борьбы с дороговизной оказались безрезультатными»[16].

Такие обвинения в адрес МВД, полиции, по существу дискредитировавшие власть, не подвергались цензуре и были опубликованы в период войны.

Вопрос об усилении, реформировании полиции как важных мерах выхода из внутриполитического кризиса, обсуждался в среде «правых» политических сил, имевших определенное влияние на царя.

Главный совет Союза русского народа подготовил записку на имя Николая II и передал ее министру внутренних дел А. Д. Протопопову. В ней говорилось, что истинно верноподданные считают необходимым срочное усиление полиции[17].

В октябре 1916 г. А. Д. Протопопов, считая, что Государственная дума не примет закон о реформе полиции, провел через Совет Министров Постановление «Об усилении полиции в 50 губерниях Империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских

чинов».

Постановление было утверждено императором. Несмотря на быстро усиливавшийся внутриполитический кризис, вопрос о реализации этого Постановления рассматривался на заседании Совета Министров только 10 января 1917 г. Совет Министров счет возможным к концу 1917 г. выделить на усиление полиции сумму, составляющую примерно треть от той, которая была необходима по расчетам МВД[18].

Это означало, что уже на грани своего падения самодержавие не в полной мере осознавало реальную опасность, близость социального взрыва и не предприняло действенных мер по усилению полиции.

Характеризуя внутреннюю политику России в период между двумя революциями, известный русский философ, общественный деятель Е. Н. Трубецкой, писал: «… действия государственной власти по отношению к полиции, по существу ее ослаблявшие, нельзя назвать иначе как безумием»[19].

Но государственной властью после 1906 г. был не только царь и ответственное перед ним Правительство, но и органы законодательной власти – Государственная дума и Государственный Совет.

Если в правительстве предпринимались попытки обеспечить общественную и государственную безопасность, в частности, за счет реформирования и усиления полиции, то в Государственной думе, а также в либеральных партиях эти попытки не получили необходимой поддержки.

Это было ярким проявлением того, что впоследствии получит название «раскол политической элиты». Такой раскол стал существенной причиной того, что на следующем этапе Великой Русской революции 1917 г. эти элиты потерпели полное и окончательное поражение и были вынуждены уступить право руководить обществом другим политическим силам.

© Борисов А. В., 2018

---

[1] *Из опыта* работы русской полиции: по материалам Государственного архива Российской Федерации. Вып. 14. М., 1992. С. 12.

[2] *Столыпин П. А.* Полное собрание речей в Государственной Думе и Государственном Совете. М., 1991. С. 56.

[3] Вестник полиции. 1910. № 3.

[4] Речь. 1906. 16 августа.

[5] *Крыжановский С. Е.* Воспоминания. Берлин, 1920. С. 217.

[6] *Щербатов А. Г.* Обновленная Россия и другие работы. М., 2002. С. 48–49.

[7] *Из опыта* работы русской полиции: по материалам Государственного архива Российской Федерации. С. 14.

[8] *Нападки* на партию Народной свободы и возражения на них. М., 1906. С. 31.
[9] *Дякин В. С.* Буржуазия, дворянство, царизм в 1911–1914 гг. М., 1988. С. 27.
[10] Красный архив. 1922. № 6.
[11] *Елпатьевский С.* Бесчинство // Русское богатство. 1912. № 5. С. 87.
[12] *Селищев А. М.* Язык революционной эпохи. М., 2009. С. 183, 187.
[13] *Потемкин И. А.* Министерство внутренних дел Российской империи в обеспечении безопасности государства в условиях Первой мировой войны. М., 2017. С. 187–188.
[14] *Тарновский Е.* Война и движение преступности в 1911–1916 гг. // Сборник статей по пролетарской революции и праву. М., 1918. С. 1–4, 105.
[15] *Гайда Ф. А.* Власть и общественность в России: диалог о пути политического развития (1910–1917). М., 2016.
[16] Московский листок. 1916. 9 марта.
[17] *Программа* Союза русского народа перед Февральской революцией // Красный Архив. 1927. № 20. С. 244.
[18] *Особые* журналы Совета Министров Российской империи 1917 г. М., 2002. С. 55.
[19] *Трубецкой Е. Н.* Пережитое. М., 1991.

И. В. Синова*

МОДЕРНИЗАЦИЯ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ НА РУБЕЖЕ XIX–XX ВЕКОВ: ОТ ДЖИУ-ДЖИТСУ ДО СЛУЖЕБНЫХ СОБАК

Процесс модернизации российского общества, проходивший на рубеже XIX–XX вв. не мог не затронуть Департамент полиции. Особенно потребность в реформировании проявилась после революции 1905–1907 гг., когда «кровавый разгар смуты быстро вскрыл старые язвы, …и вызвал переоценку нашей стражи безопасности и общественного порядка»[1]. Во второй половине XIX в. российская полиция не только начала использовать разнообразные научно-технические достижения, включая дактилоскопию, но и применять новые формы обучения личного состава и привлекать к розыску служебных собак.

Впервые в Москве по инициативе градоначальника в 1909 г. были введены занятия по приёмам японской самообороны джиу-джитсу для обучения городовых[2]. В журнале «Вестник полиции» регулярно публиковались статьи и учебные материалы по джиу-джитсу. Постепенно опыт Москвы стали распространять пусть и не очень интенсивно в других городах и прежде всего в Санкт-Петербурге. Но говорить о массовости и эффективности не приходится прежде всего из-за недостатка квалифицированных специалистов в этой сфере, из-за финансовых проблем и в целом из-за бюрократизма и консерватизма в отношении любых нововведений.

Особая активность в начале XX в. развернулась в вопросе использования в полиции служебных собак. С 1906 г. впервые начали применять собак в Прибалтийском крае, где они оказали неоценимые услуги в борьбе с неуловимыми разбойниками, скрывавшимися в лесах, так называемыми лесными братьями[3]. В 1907 г. дворцовый комендант, генерал-адъютант В. А. Дедюлин создал для охраны загородных парков в Царском Селе и Петергофе питомник полицейских собак[4].

В 1907 г. среди группы чинов Министерства внутренних дел возникла идея об основании общества, целью которого в соответ-

* *Синова Ирина Владимировна* – профессор кафедры международных отношений, медиалогии, политологии и истории Санкт-Петербургского государственного экономического университета, доктор исторических наук, доцент.

ствии с Уставом являлось «содействие правильной постановке применения собак в разнообразных условиях полицейской и сторожевой службы и всемерное облегчение ознакомления чинов полиции с наиболее пригодными для сего породами собак, с приёмами их дрессировки, воспитания, содержания и практического применения как для сторожевой и защитной службы, так и для отыскания преступников по следам и разведочной службе[5] Девиз общества: «В охранении порядка жизни и труда – залог благополучия граждан».

В октябре 1908 г. состоялось собрание членов-учредителей Российского общества поощрения применения собак к полицейской и сторожевой службе, на котором председателем был избран член Государственного Совета В. И. Денисов, а Почётным членом общества стал министр внутренних дел П. А. Столыпин[6]. Задачей общества на первых порах было устройство и оборудование первого питомника и при нём школы дрессировщиков, а также осуществление издательской деятельности.

По инициативе общества 19 октября 1908 г. в Петербурге было организовано первое Всероссийское испытание полицейских собак, которое удостоил своим присутствием Его Императорское Высочество Главнокомандующий войсками гвардии и Петербургского Военного Округа Великий Князь Николай Николаевич. На состязаниях присутствовали кандидаты на должности вновь учреждённых сыскных отделений из всех губерний империи, которые впоследствии стали проводниками идей общества по правильному применению собак к полицейской службе. В испытаниях приняли участие свыше 50 дрессированных собак из Киева, Риги, Вильны, Либавы, Митавы, германских городов. Впоследствии подобные состязания проходили дважды в год.

Испытание полицейских и сторожевых собак производились с целью:

«а) ознакомления публики, властей и тех полицейских чинов, которые не имеют случая видеть таких собак на практической работе и способностью собаки к дрессировке, их умом и понятливостью;

б) распространения в широких кругах населения сведений о пользе применения собак к полицейской службе, а равно о том, какие породы более всего для этого пригодны…

в) поощрение лиц, занимающихся дрессировкой полицейских и сторожевых собак»[7].

21 июня 1909 г. был открыт и освящён первый образцовый пи-

томник Российского общества поощрения применения собак к полицейской и сторожевой службе, имевший помещение для дрессировки во владениях гр. Строгановых на берегу Черной речки на Нодендальской улице в районе Новодеревенского участка[8]. В питомнике кроме практической дрессировки, обучающиеся проходили краткие курсы «по истории дрессировке, анатомии, гигиене, кормлению и лечению собак, – для того, чтобы быть всесторонне подготовленными, суметь поставить это дело в провинциальных городах и служить продолжателями этого дела»[9].

Совет общества учредил вместе с питомником школу для практической подготовки проводников дрессировщиков, при чем каждый поступающий в школу чин полиции получал для обучения и практических занятий одну собаку из породистых щенков в возрасте не старше одного года, которую он при прохождении курса и должен сам выдрессировать и возвратиться затем с нею по месту службы в качестве инструктора[10]. Плата за полный трёхмесячный курс обучения составляла 50 руб.[11]

Быстрее всего применение собак в полиции получило распространение в прибалтийских губерниях. С 1910 г. начал работу питомник полицейских собак при Харьковском сыскном отделении[12]. Использование в деятельности полиции собак происходило в разных регионах и для разных целей. В частности, одесское жандармское железнодорожное полицейское управление стало применять собак-ищеек с 1911 г. для розыска преступников[13]. В Санкт-Петербурге ночными обходами, произведенными чинами рот столичной полиции в период с 15 апреля по 1 мая при помощи полицейских собак, в различных частях столицы за бродяжничество и «безписьменность» было задержано 111 чел.[14], с 1 по 17 августа – 56 чел.[15] Хотя данный способ использования собак и облегчал деятельность полицейских, но явно был далёк от гуманизма и от тех целей, которые изначально ставились.

Российское общество полицейских и сторожевых собак издавало журнал «Полицейская и сторожевая собака». С началом Первой мировой войны председатель общества В. Лебедев призывал владельцев и дрессировщиков: «Во время войны – дрессируйте ваших собак для военно-санитарной и посыльной службы и предоставляйте их бесплатно войскам»[16]. В августе 1914 г. вышел последний номер журнала.

Слова, сказанные членом совета Общества, статским советником

О. Г. Фрейнатом при открытии питомника 21 июня 1909 г., оказались пророческими и актуальными до настоящего времени: «Пусть идея применения друзей человечества – собак к полицейской сторожевой и военной службе пустит свои глубокие крепкие корни и вырастет на всю Россию то мощное дерево, тень которого должна облегчить тяжелую и ответственную службу нашей стражи безопасности и общественного порядка для охранения жизни и труда граждан»[17].

© Синова И. В., 2018

[1] *Речь* члена совета, статского советника О. Г. Фрейната, при открытии питомника Общества // Вестник полиции. 1909. № 35. С. 757.
[2] Вестник полиции. 1909. № 19. С. 389.
[3] *Полицейские* собаки. Сборник статей. СПб., 1906. С. 19.
[4] *Речь* члена совета, статского советника О. Г. Фрейната, при открытии питомника Общества. С. 757.
[5] Вестник полиции. 1909. № 15. С. 309.
[6] Вестник полиции. 1909. № 17. С. 357.
[7] *Первое* испытание полицейских собак // Вестник полиции. 1908. № 43. С. 6.
[8] Полицейская и сторожевая собака. 1909. № 5. С. 1.
[9] Там же. С. 758.
[10] Полицейская и сторожевая собака. 1909. № 6. С. 1.
[11] Полицейская и сторожевая собака. 1912. № 19. С. 1.
[12] Полицейская и сторожевая собака. 1912. № 2. С. 10.
[13] Полицейская и сторожевая собака. 1912. № 1. С. 13.
[14] Полицейская и сторожевая собака. 1914. № 4. С. 27.
[15] Полицейская и сторожевая собака. 1914. № 4. С. 12.
[16] Полицейская и сторожевая собака. 1914. № 3. С. 1.
[17] Вестник полиции. 1909. № 35. С. 757.

Б. Ю. Дерешко[*]
А. А. Крылов[**]
В. И. Шиян[***]

НАУЧНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

В Российской империи научное обеспечение деятельности полиции в основном базировалось на исследованиях учёных Императорской академии наук, Императорских государственных университетов, Министерства внутренних дел и Министерства юстиции. Основное внимание уделялось научным трудам по предупреждению преступности – одному из приоритетных направлений в практике государственных органов и общественных институтов того времени. В этой связи, большое значение имели криминологические работы о преступности и её факторах, личности преступника и мерах профилактики.

В России основательное изучение проблем преступности традиционно ведёт отсчёт с 1802 г., когда была опубликована работа А. Н. Радищева (1749–1802) «О законоположении». Автор обосновал необходимость широкого изучения преступности, высказал глубокие мысли о ее причинах и создал четкую систему таблиц для сбора уголовно-статистических сведений.

Первым эмпирическим исследованием признана работа академика К. Ф. Германа (1767–1838) «Изыскание о числе самоубийств и убийств в России за 1819 и 1920 годы». В своих научных трудах К. Ф. Герман рассчитывал коэффициенты преступности, применял обобщающие показатели, другие основные приемы, которые и в настоящее время широко используются при проведении криминологических исследований. Учёный большое значение придавал развитию официальной статистики и публикации многочисленных данных, содержащих сведения из самых разнообразных сфер: экономики, пра-

[*] *Дерешко Богдан Юльевич* – заместитель начальника Всероссийского научно-исследовательского института МВД России (по научной работе) (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

[**] *Крылов Алексей Аркадьевич* – главный научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России (Москва), доктор экономических наук, профессор.

[***] *Шиян Валентина Ивановна* – ведущий научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

ва, политики и др.

В 1835 г. выходит в свет книга Ф. Х. Майера «Опыт сельского благоустройства, или полиции»[1], где ряд положений посвящён мерам предупреждения преступности сельской полицией. В соответствии с § 15 гл. I «Исполнение обязанностей к Правительству» «…сельское начальство должно употребить все зависящие от него средства, чтобы предупредить преступления. Средства эти состоят в следующем:

а) внушать крестьянам, увещеванием и примером, уважение к гражданским законам;

б) иметь деятельный присмотр за поведением крестьян;

в) запрещать своевольные и тайные отлучки из селения;

г) воздерживать крестьян от сообщения с подозрительными людьми;

д) запрещать крестьянам держать у себя бродяг и неизвестных людей;

е) стараться об искоренении пьянства».

В целях охраны общественного порядка в сельской местности в обязанности полиции входили:

– предотвращение опасных драк и кулачных боев (§ 28), пожаров (§ 40–50), воровства (§ 51–58);

– строгое преследование распутства, поскольку венерические заболевания в деревнях представляют большую опасность, нежели в городах от недостатка средств к лечению и от общей в крестьянах неосторожности при общении с заражёнными (§ 28).

Справедливо обращалось внимание на то, что «все несчастия легче предупредить, нежели пособлять, когда они уже случились. Почему бдительный, во всякое время, присмотр за порядком в селении, и исправный ночной караул, составляют необходимые потребности» (§ 38).

В труде Ф. Х. Майера мы видим одно из первых упоминаний о мерах индивидуальной профилактики преступного поведения. «Начальник старается узнавать (приличными средствами) о поведении крестьян. Предосудительные поступки записывает он впредь для сведений в определённую на то книгу…» (§ 159). «…Если кто намеревается что-нибудь поправить или улучшить, тот непременно должен наперёд познакомиться с существующими недостатками и, сколько можно, с причинами их» (§ 160).

Исследования факторов преступности носили не только самостоятельный характер, но и проводились в процессе изучения отдель-

ных видов преступности (например, преступности женщин[2] или несовершеннолетних[3]); обсуждались на международных конгрессах и съездах русских криминалистов; учитывались при охране общественного порядка. Так, в 1901 г. председатель русской группы Международного союза криминалистов И. Я. Фойницкий на III съезде криминалистов, обращая внимание на важность изучения факторов преступности, отметил: «Фемида, богиня юстиции, преимущественно уголовной, изображалась древними с повязкой на глазах; современная Фемида должна быть зрячая, прекрасно видящая причины преступления…»[4]. Д. А. Дриль в своём выступлении акцентировал внимание на том, что изучению причин преступности поможет распространение в обществе надлежащих сведений о преступнике[5]. При этом в науке отсутствовал единый общий подход к девиантному поведению, который помог бы сделать обобщающие выводы о причинах и закономерностях, а соответственно и вывести определенные способы решения существующих проблем.

Результаты исследования личности преступника учитывались в правоохранительной деятельности при решении практических задач по обеспечению законности и правопорядка. О чём свидетельствуют многочисленные инструкции и справочники для полицейских и жандармских чинов всех уровней в Российской империи. Так, в Заметках по чтениям штабс-капитана Захарова отмечалось, что расследование преступлений требует не только знания законодательства, неутомимого труда и способности уполномоченных чинов общей полиции, но и осведомленности о нравственной и умственной природе правонарушителя. «Одним исполнением законной формальности и составлением протоколов нельзя достичь удовлетворительных результатов»[6].

В Инструкции околоточным надзирателям Санкт-Петербургской столичной полиции[7], составленной по распоряжению градоначальника, в числе особых обязанностей указаны: владеть информацией о составе населения околотка; собирать негласным образом сведения об образе жизни и поведении проживающих в околотке лиц, состоящих под негласным надзором, и иметь точные сведения о месте жительства лиц, состоящих под гласным надзором и др. Кроме того, для полицейских и жандармов, занимающихся охраной общественного порядка, издавались и читались лекции о специфике свойств разных категорий преступников (несовершеннолетних, женщин, лиц с аномалиями психики), негативно влияющих на их поведение.

Особенности личности правонарушителя обусловливали алго-

ритм действий при задержании. Подтверждение этому можно найти в изложении порядка действий жандармов при задержании «душевнобольных»: «Если на линии железной дороги, или в районе станции, задержано лицо с признаками душевной болезни, то, такие лица требуют особой осторожности и предусмотрительности со стороны задержавших их лиц, ибо, под влиянием своей болезни совершенно неожиданно могут совершить тяжкое преступление, чины жандармских полицейских управлений, прежде всего, принимают меры к тому, чтобы такое лицо не могло бы причинить ни себе, ни другим лицам какого либо ущерба или вреда для здоровья…»[8].

Широкое распространение нашли вопросы, отражавшие состояние региональной преступности. Например, Е. Н. Тарновский в своей работе представил результаты криминологической характеристики общей преступности, а также преступности лиц в возрасте с 10 до 17 лет за период с 1901 по 1910 гг. во всех губерниях и областях Российской империи[9].

Основным источником получения специальных знаний, в том числе и научных, была периодическая печать, посредством которой доводились приказы, инструкции, предписания, циркуляры относительно служебных обязанностей и дисциплины, правил поведения, состояния отдельных видов преступлений, а также мер предупреждения преступности.

В этой связи заметным явлением общественно-политической и культурной жизни России в начале XIX столетия стало издание Министерством внутренних дел в 1804 г. первого в истории страны официального периодического журнала («Санкт-Петербургский журнал»). В его создании принимали участие не только руководители Министерства – В. П. Кочубей, М. М. Сперанский, но и сам император Александр I.

В 1809 г. МВД стало издавать официальную газету «Северная почта». Она выходила дважды в неделю и служила важнейшим источником информации о событиях, происходящих в России и за рубежом.

Большую роль в распространении профессиональных и научных знаний в полицейской деятельности сыграло издание журнала «Вестник полиции», который выходил в свет в 1907–1917 гг.

Кроме того, источником научно-методической информации в сфере полицейской деятельности служили различные справочники, сборники, инструкции для полицейских чинов всех уровней, а также

учебная литература, издававшаяся повсеместно и пользовавшаяся большим спросом, о чём свидетельствуют многократные переиздания.

Результаты проведённого исследования позволяют констатировать, что в Российской империи научные исследования оказывали существенное влияние на практику государственного реагирования на преступность, а также учитывались при организации и структурном построении подразделений полиции и жандармерии, организационных основах их деятельности.

В то же время, несмотря на очевидную взаимосвязь науки и практики, научное обеспечение не было систематическим и целенаправленным, поскольку в системе Министерства внутренних дел отсутствовало научное учреждение, способное решать теоретические и прикладные проблемы в сфере противодействия преступности, укрепления общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. В последующем, уже в советский период истории многие из указанных проблем научного обеспечения деятельности органов внутренних дел были успешно решены. Однако накопленный в дореволюционный период опыт научной деятельности стал твёрдым фундаментом будущих достижений отечественной отраслевой науки, обеспечивающей эффективное противодействие преступности.

© Дерешко Б. Ю., 2018
© Крылов А. А., 2018
© Шиян В. И., 2018

[1] *Майер Ф. Х.* Опыт сельского благоустройства, или полиции. М., 1835. С. 12–13; 37.

[2] *Тарновская П. Н.* Воровки. СПб., 1891; *Фойницкий И.* Женщина-преступница // Северный вестник. СПб. 1893. № 2–3; *Зеланд Н.* Женская преступность. СПб., 1899; *Ратов М.* Женщина перед судом присяжных. М., 1899; *Давыдов Н. В.* Женщина перед уголовным судом. М., 1906 и др.

[3] *Богдановский А. М.* Молодые преступники. Вопрос уголовного права и уголовной политики. СПб., 1871; *Дриль Д. А.* Малолетние преступники. Этюд по вопросу о человеческой преступности, её факторах и средствах борьбы с ней. М., 1884; *Гвоздев И. М.* О врождённых и приобретённых свойствах детей, как зачатков преступности взрослых. 2-е изд. СПб., 1896; *Воротынский Б. И.* Биологические и социальные факторы преступности // Журнал Министерства юстиции. 1901. № 7; *Маковский Н. Н.* Социально-экономические факторы детской преступности в Москве // Сборник статей под ред. М. Н. Гернета. М., 1912; *Познышев С. В.* Детская преступность и меры борьбы с ней. М., 1911; и др.

[4] *Международный* союз криминалистов. Третий съезд русских криминалистов в

Москве (4, 5, 6 и 7 апреля 1901 г.) // Приложение к № 10 Журнала Министерства юстиции (декабрь 1901 г.). СПб., 1901. С. 5.

[5] Там же. С. 90.

[6] *Заметки* по чтениям Отдельного Корпуса жандармов штабс-капитана Захарова о деятельности чинов полиции при исследовании государственных преступлений. Саратов, 1881. С. 9.

[7] Инструкция околоточным надзирателям С.-Петербургской столичной полиции / Составлена по распоряжению СПб. Градоначальника генерал-лейтенанта Н. В. Клейгельса. СПб., 1902.

[8] *Обязанности* жандармской железнодорожной полиции: Изд. 2-е перераб. и доп. СПб., 1912. С. 162.

[9] *Тарновский Е. Н.* Движение числа несовершеннолетних (10–17 лет), осуждённых в связи с общим ростом преступности в России за 1901–1910 гг. // Журнал Министерства юстиции. 1913. Декабрь. С. 62–63.

Раздел V

ОРГАНЫ И ЛИЦА, ОСУЩЕСТВЛЯВШИЕ ПОЛИЦЕЙСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ПРАВОВОЙ СТАТУС

К. Л. Яковлев*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОМПЛЕКТОВАНИЯ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Характерной чертой комплектования полиции Российской империи с момента ее создания Петром I было использование для выполнения полицейских задач чинов военного ведомства из расквартированных в данной местности армейских подразделений. Одним из основных направлений деятельности созданного в начале XIX в. Министерства внутренних дел стало руководство полицией, улучшение ее организационной структуры и укрепление ее кадров.

Поступление на службу в начале XIX в., в первую очередь, было связано с сословной принадлежностью кандидатов. Поступать в

* *Яковлев Константин Леонидович* – профессор кафедры государственного строительства и права Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (Москва), доктор юридических наук, доцент.

гражданскую службу по праву происхождения имели потомственные дворяне, сыновья личных дворян.

При назначении на штатные должности со времен Петра I законодательно закреплялся принцип соответствия должности и чина. Однако на практике уже к началу исследуемого периода существуют значительные от него отступления. Законодательно эти отступления были сформулированы в ст. 156 Устава о службе гражданской, согласно которой «во всех ведомствах начальствам дозволяется, по усмотрению действительной нужды в замещении должностей, определять в оные, или назначать к исправлению их, чиновников, имеющих чины одним классом выше или двумя ниже того класса, в котором положена должность». Особо необходимо отметить, что ст. 159 допускала назначения полицейских чиновников без всякого соответствия с чином. При этом губернаторам предписывалось лично заниматься подбором чиновников и офицеров для службы в полиции, отдавая предпочтение людям, имевшим опыт службы в государственных учреждениях и известных «беспорочным поведением».

Подтверждением правильности этого вывода можно считать принятый еще 24 октября 1803 г. Указ «О средствах к исправлению полиции в городах», в котором формулировались требования к ее руководителям. «Начальниками полиции в сих городах, − говорилось в ст. 2 Указа, − быть Полицмейстрам, определяемым Сенатом из чиновников бывших в военной и гражданской службе по представлению министра внутренних дел предпочтительно из тех, кто будет одобрен начальниками губерний». Полицмейстеры должны были отправлять свою должность «на основании правил о городничих, в Учреждениях о губерниях изложенных, обращаясь при необходимости и к Уставу Полицейскому» (ст. 3). Классов им не полагалось, а жалование должно было «определяемо быть судя по пространству каждого города, числу жителей и количеству городских доходов» (ст. 4)[1]. Как видим, хотя Указ 1803 г. и апеллировал к Уставу благочиния 1782 г., в нем уже имелись положения, которые не содержал и не мог содержать Устав. Речь идет о представлении кандидатов на пост полицмейстера министром только что созданного МВД. Новацией Указа 1802 г. был и отказ от классности должности полицмейстера.

Как уже отмечалось выше, в исследуемый период на должности гражданской службы активно назначались военные. При этом существовало два способа такого назначения. В первом случае военные, назначаемые на должности гражданской службы, сохраняли свой ста-

тус. Они продолжали носить военный мундир и именоваться военным чином. К этой категории, как правило, относились министры, их товарищи, губернаторы, градоначальники и значительное число лиц, занимавших полицейские должности, особенно в крупных городах. Однако в исследуемый период только два (А. А. Закревский и А. Г. Строганов) из двенадцати министров внутренних дел сохраняли военные звания. Во втором случае военные переходили в гражданскую службу и переименовывались в гражданские чины[2].

Военнослужащие, привлеченные на службу в полицию, сохраняли воинское звание, форму своего полка и денежное содержание, которое продолжали получать из казны последнего. Такое «военное происхождение» российской полиции во многом определило методы и принципы формирования ее кадрового состава. Полицмейстерами, частными приставами, квартальными надзирателями назначались действующие, а чаще вышедшие в отставку, офицеры. Солдаты же становились рядовыми полицейскими. При этом некоторые из них могли быть возвращены в военную службу. Так, в частности, 24 августа 1829 г. Санкт-Петербургский обер-полицмейстер генерал-майор А. С. Шкурин был назначен начальником 13-й пехотной дивизии, а его обязанности были возложены на полицмейстера полковника от кавалерии К. Ф. Дершау[3].

После окончания Отечественной войны 1812 г. преимущественное право на занятие руководящих полицейских должностей было предоставлено офицерам, получившим ранения во время войны. Специальный комитет для помощи раненым офицерам, образованный в соответствии с указом императора, мог направить их на занятие вакантных должностей полицмейстеров, частных приставов. Так, например, с 1815 по 1852 гг. в Пензенской губернии 15 городничих были участниками Отечественной войны 1812 г.[4] Этим правом офицеры предпочитали пользоваться при достижении возраста, не позволявшего продолжать воинскую службу, что, естественно, сказывалось на их отношении к обязанностям полицейского руководителя. Поэтому в 1831 г. Министерству внутренних дел было предоставлено право, по (представлению губернской администрации) увольнять их от должности, если по истечении полугодового срока службы в полиции они не проявляли способностей к службе и должного старания.

Определенные проблемы существовали и с комплектованием низшего звена полицейских. Так, например, МВД сразу после его

создания пришлось решать проблему некомплекта будочников и пожарных служителей. Еще весной 1802 г. императорским указом было предписано заменить обременительную для горожан «поставку» будочников и пожарных натурой, на штатные команды, содержащиеся за счет городской казны. При комплектовании вакансий полицейских служителей и пожарных команд в городах привлекались отставные неспособные к строевой службе нижние воинские чины, которые пересылались из полков к городничим и полицмейстерам.

Наиболее трудновыполнимой данная задача оказалась для Москвы, где на тот период насчитывалось 352 будки. Для выплат на эти нужды из городской казны была выделена значительная сумма в 100 тыс. руб. в год[5]. Однако вскоре было выяснено, что ее недостаточно. Число сторожей и пожарных в городе с численностью населения около 275 тыс.[6] определено было в 2908 человек. Исходя из ассигнованной суммы, зарплата составила бы чуть более 34 руб. в год на человека, в то время как кандидаты, приходившие наниматься в эти команды, просили от 90 до 110 руб. за выполнение данной повинности.

В связи со сложившейся ситуацией московский военный губернатор И. П. Салтыков обратился за разъяснениями к министру внутренних дел В. П. Кочубею. Из МВД в Москву было прислано Положение о ночных и пожарных служителях в г. Санкт-Петербурге, которое предлагалось взять за основу для организации данной службы и во второй столице. Согласно этого документа, караул «городских ночных сторожей» составлялся «из солдат к фрунтовой службе неспособных, но доброго и трезвого поведения, …кои, очередуясь, отправляли бы как должность стражей, так и пожарных служителей»[7]. Руководствуясь повелением «составить штат по образцу Санкт-Петербурга» московской управой благочиния был определен штат городовой стражи, высочайше утвержденный 31 мая 1804 г.

Однако уже через два года московский военный губернатор был вынужден представить в МВД новый проект организации этой службы. Поводом к реорганизации послужила опять-таки проблема нехватки кадров: за два года из положенных по штату 1804 г. 88 унтер-офицеров и 2600 рядовых было «доставлено от разных полков только 66 унтер-офицеров и 975 рядовых». Исходя из медлительности комплектования и с целью сокращения расходов на

содержание более чем на 12 тыс. руб., предлагалось уничтожить будки, как «не делающие хорошего виду в городе и не приносящие надлежащей пользы потому, что рассеяны по городу не ввиду одна от другой, что величайшие между ими расстояния остаются без надзору полиции». Взамен их «для лучшей пользы в сохранении спокойствия обывателей» предусматривалось в каждую часть города добавить по шесть унтер-офицеров (три конных и три пеших), а также 12 драгун и 12 рядовых, которые должны были осуществлять патрулирование в частях города. Пожарная команда оставалась на прежнем основании. Эти изменения нашли свое отражение в новом положении для московской городской полиции 1806 г.[8]

В других городах проблема кадров стояла не так остро, но все же существовала. В Тюмени, например, в тот же период успешно решался вопрос комплектования будочной стражи путем заключения договоров на содержание будок, которые совершались между городской администрацией (в лице городничего, городского головы и членов магистрата) и разными лицами. Среди подрядчиков преобладали мещане, но имели место случаи договора и с ямщиком, и с государственным крестьянином. Оплата производилось из городского бюджета и составляла от 90 до 123 руб. за содержание одной будки. При этом подрядчик должен был «круглосуточно иметь на той будке двух помощников, своих лошадей и телегу с бочкой, наполненной водой», то есть нести и противопожарную службу. В обязанности будочного наряда входила и охрана общественного порядка в случае «шумства и драки», и пресечение передвижения по городу в ночное время, когда находившиеся при будках рогатки запирались. Видимо, вопрос некомплекта в Тюмени не стоял, так как в 1807 г. были заключены договоры на все семь имевшихся в городе будок[9].

Проведенный анализ показывает, что данная проблема сохраняла свою актуальность и в последующие годы. По моим подсчетам, проведенным на основе анализа приказов Санкт-Петербургского обер-полицмейстера за 1829 г., из присланных 358 унтер-офицеров и нижних чинов, 135 человек на службу в полиции по состоянию здоровья не могли быть приняты, а из оставшихся значительная часть была назначена по состоянию здоровья только фурманами или фонарщиками[10]. Только после проведения буржуазных реформ в 60–70 гг. XIX в. произошел переход к комплектованию полиции по вольному найму, повышение социального статуса ее служителей.

© Яковлев К. Л., 2018

[1] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. XXVII. № 21007.

[2] Так, например, Д. Г. Бибиков начал службу в военном ведомстве в период наполеоновских войн и, дослужившись до штабс-капитана, вышел в отставку по ранению. Перейдя в гражданскую службу, последовательно занимал должности вице-губернатора владимирского, саратовского и московского. С 1824 по 1835 гг. был директором Департамента внешней торговли. В 1837 г. был назначен киевским военным губернатором, а также подольским и волынским генерал-губернатором и был переименован в генерал-лейтенанты. В 1848 г. был назначен членом Государственного Совета. Будучи в чине тайного советника, 30 августа 1852 г. назначен на должность министра внутренних дел. Таким образом, он за свою служебную карьеру был по два раза и в военных, и гражданских чинах.

[3] *Приказы* С-Петербургского Обер-полицмейстера за 1829 г. СПб., 1830. Приказ от 24 августа 1829 г. Без номера.

[4] *Белоусов С. В.* «Недаром помнит вся Россия». Пензенцы – участники Отечественной войны 1812 года и заграничных походов в русской армии. Пенза, 2004. С. 34, С. 177.

[5] Центральный государственный архив г. Москвы (далее – ЦГА). Отдел хранения документов до 1917 г. Ф. 16. Оп. 3. Д. 185. Л. 3–136.

[6] *История* Москвы: В 6 т. Т. 3: Период разложения крепостного строя. М., 1954. С. 162.

[7] ЦГА. Отдел хранения документов до 1917 г. Ф. 16. Оп. 3. Д. 185.Л. 3–136.

[8] ЦГА. Отдел хранения документов до 1917 г. Ф. 16. Оп. 3. Д. 587. Л. 3–8.

[9] Государственный архив Тюменской области. Ф. И-3.Оп. 1. Д. 748. Л. 3–12.

[10] *Приказы* С-Петербургского Обер-полицмейстера за 1829 г. Приказы № 31, 38, 43, 61, 66, 68, 71, 78, 79, 83, 85, 91, 92, 99, 109, 114, 122, 126, 12, 25, 32, 59.

А. С. Морозова*

ЗЕМСКИЕ УЧАСТКОВЫЕ НАЧАЛЬНИКИ КАК СУДЕБНО-ПОЛИЦЕЙСКИЕ ДОЛЖНОСТНЫЕ ЛИЦА

Разделение судебной и административной власти происходило в России не одномоментно, а на протяжении довольно продолжительного периода. Так, определенные усилия предпринимались в период реформ Петра I путем попытки выстраивания системы судебных органов, возглавляемых Юстиц-коллегией, и отграничения от органов управления. Однако вскоре (в 1722 г.) произошел обратный процесс ликвидации самостоятельных нижних судов и поглощение их административными органами.

С началом «великих реформ» Александра II, а именно в Основных положениях преобразования судебной части в России, принятых в 1862 г.[1], первым пунктом значилось отделение судебной власти от исполнительной, административной и законодательной[2]. И Учреждением судебных установлений 1864 г. было предписано, что судебную власть в Российской империи осуществляют мировые судьи, съезд мировых судей, окружные суды, судебные палаты и Правительствующий Сенат. Выстраивалась система самостоятельных судебных органов.

Однако, смена политического курса в 1880-е годы, а также объективные трудности, возникшие в процессе организации работы самостоятельных судебных учреждений, в том числе мировых судов, повлекли существенную корректировку Судебных уставов 1864 г., на что указывают многие исследователи[3]. Б. В. Виленский характеризует данный период как контрреформу, поскольку перечеркивался один из принципов судебной реформы 1864 г. – отделение судебной и административной властей[4].

В частности, 12 июля 1889 г. были учреждены, с утверждением соответствующего Положения, должности земских участковых начальников, на которых возлагались административные и судебные полномочия. Предусматривалось их создание не на всей территории Империи, а только на её европейской части, и то не всей. Например, не предполагалось его распространение на Кавказские земли, часть

* *Морозова Алёна Сергеевна* – преподаватель кафедры гражданского и арбитражного процесса Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского.

западноевропейских территорий, включая два главных города страны – Москву и Санкт-Петербург. Местности, где применялось Положение, делились на земские участки, возглавляемые земскими начальниками. В определении их количества участвовали министерства внутренних дел, юстиции и финансов, а изменять границы могли местные (губернские) органы управления – губернские присутствия.

Земские начальники не избирались, а назначались административной властью. Губернатор совместно с губернским и местным уездным предводителями дворянства выбирали из списка кандидатов (попасть в этот список было не просто, предъявлялись ценз происхождения, возрастной, имущественный, образовательный и ценз опыта пребывания в определенных должностях) того, кого будут предлагать для замещения должности земского начальника министру внутренних дел, который после рассмотрения мог или утвердить его, или отказать в утверждении. При этом ведущая роль отводилась губернатору, однако мнение не согласных предводителей также направлялось министру внутренних дел. От последнего зависело также и увольнение с должности земских начальников.

Следовательно, по характеру возникновения и замещения должностей земский участковый начальник, прежде всего, административная, а уже потом судебная должность. Основные полномочия по определению их количества, назначения принадлежали министерство внутренних дел и его министру, изменяли границы участков также административные органы. Министерство юстиции могло поучаствовать лишь при определении необходимого количества земских начальников.

В ведение земских начальников входил довольно большой круг вопросов. Они выполняли управленческие и контрольно-надзорные, иные административные функции. Надзор и производство ревизий за всеми установлениями крестьянского общественного управления, разрешение жалоб на должностных лиц волостного и сельского управления, удаление с должностей неблагонадежных волостных и сельских писарей, приведение в исполнение постановлений и распоряжений губернского присутствия и уездного съезда по административным делам – это лишь малая часть полномочий, указанных в Положении о земских участковых начальниках[5]. Среди прочего были у них и некоторые полицейские функции, ст. 24 упомянутого Положения, определяла, что «во время отсутствия на месте уездного исправника или станового пристава, на земского начальника возлагается

надзор за действиями волостных старшин и сельских старост по охранению благочиния, безопасности и общественного порядка, равно как по предупреждению и пресечению преступлений и проступков. До прибытия означенных полицейских чинов, земскому начальнику предоставляется также руководство, в сих отношениях, как волостных старшин и сельских старост, так и нижних чинов уездной полиции (полицейских урядников, сотских и десятских), на пространство всего участка, не исключая и земель владельческих»[6]. То есть в пределах своего участка земский начальник выполнял полицейские полномочия руководящего уровня.

Также земский начальник выполнял обязанности по судебной части, заменив собой упраздненных мировых судей (хотя на части территории страны этот институт был сохранен в том или ином виде), соответственно, и судебные полномочия были во многом у них заимствованы. К компетенции земских начальников относились и гражданские и уголовные дела. Устанавливались ограничения по цене иска, категории споров были так или иначе связаны с землей (например, дела о потравах и о других повреждениях полей и иных угодий), и ряд других дел. В порядке уголовного судопроизводства земские начальники, рассматривали дела о проступках, предусмотренные «Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями», за исключением краж со взломом и ростовщичества, и некоторые другие.

Апелляционной инстанцией для них являлся уездный съезд, который в целом представлял собой административно-судебный орган, однако для административных вопросов было административное присутствие, судебными делами занималось судебное присутствие. Следующей инстанцией было губернское присутствие, то есть для земских начальников была создана самостоятельная система инстанций, не вписывающаяся в систему судебных органов, построенных реформой 1864 г. Следовательно, и в этом отношении земские начальники имели скорее характер административного органа, чем судебного. Хотя, с точки зрения фактической нагрузки, как отмечает Ч. Н. Ахмедов, около половины времени приходилось на рассмотрение земскими начальниками уголовных и гражданских дел, при этом первых было больше, чем вторых[7].

Для развития судопроизводства и судебной системы, учреждение земских начальников являлось, несомненно, шагом назад, лишая на данном уровне судебную власть самостоятельности, и, как было показано, ставя в подчиненное административным органам положение.

© Морозова А. С., 2018

[1] Основные положения преобразования судебной части в России. 29 сентября 1862 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2). Т. XXXVII. Отд. II. № 38761. С. 145–174.
[2] ПСЗ-2. Т. XXXVII. Отд. II. № 38761. С. 147.
[3] См.: *Виленский Б. В.* Судебная реформа и контрреформа в России. Саратов, 1969. С. 220, 358; *Зайончковский П. А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия (политическая реакция 80-х – начала 90-х годов). М., 1970. С. 366.
[4] *Виленский Б. В.* Судебная реформа и контрреформа в России. С. 220.
[5] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (далее – ПСЗ-3). Т. IX. С. 513–515.
[6] ПСЗ-3. Т. IX. № 6196. С. 513.
[7] *Ахмедов Ч. Н.* Земские участковые начальники в правоохранительной системе Российской империи // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1. С. 32.

А. Г. Репьев*

ПРАВОВЫЕ ПРЕИМУЩЕСТВА КАК ЭЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСА СЛУЖИЛОГО СОСЛОВИЯ И ПОЛИЦИИ В ФЕОДАЛЬНЫЙ И БУРЖУАЗНЫЙ ПЕРИОД РАЗВИТИЯ РУССКОГО ГОСУДАРСТВА

История развития права и государства неразрывно связана с представлениями о месте человека в социуме. Взгляд на индивида с точки зрения его правового положения позволяет оценить отношение власти к своим гражданам (подданным), ее готовность закреплять и реализовывать основополагающие права, законные интересы, а также правовые преимущества в виде иммунитетов, привилегий, льгот. Все перечисленные элементы, наряду с обязанностями, ограничениями и запретами, выступают, на наш взгляд, элементами специального правового статуса. Им, в свою очередь, обладают должностные лица правоохранительных органов и, в частности, полиции. Сложившееся положение вещей имеет глубокие исторические корни.

Укрепление правового положения государственных служилых людей, представителей князя на местах, стоявших на защите прав и интересов членов общества, связано с периодом образования централизованного, единого русского государства. Стремление к приданию их деятельности характера независимости, беспристрастности, потребность в гарантиях личной неприкосновенности – обусловили необходимость наделения правовыми преимуществами в форме иммунитетов и привилегий. К примеру, Великий князь Московский и Владимирский Василий Дмитриевич в Жалованной льготной и несудимой грамоте архимандриту Спассо-Благовещенского монастыря Малахии на Лысковские и Курмышские пустоши в Нижегородском уезде от 20 февраля 1423 г. одним из первых позаботился о тех, кто был им уполномочен на осуществление административных и полицейских функций. Речь идет о наместниках, волостелях, которые содержались за счет натуральных и денежных сборов с населения (отправлялись «на корм»). В пользу «кормленщиков» шла значительная часть от судебных пошлин и уголовных штрафов, которые они назначали в качестве наказания за преступления[1].

* *Репьев Артем Григорьевич* – доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

Сословное деление сопровождалось также особым положением при княжеском дворе. Визуализировались преимущества не только «деньгами, поместьями, кубками», но и ношением именного «оружия, шуб, парчевых и атласных кафтанов»[2].

Судебник 1550 г. закрепил меры, направленные на утверждение неприкосновенности тиунов, довотчиков, а также представителей иных служилых сословий, установил повышенную ответственность за посягательство на их достоинство и честь: «опричь тиунов и довотчиков, а жене его вдвое; а тиуну боярскому или довотчику и праведчику безчестья против доходу, а женам их вдвое»[3].

Указанный нормативный правовой акт стремился таким образом упрочить начала сословно-представительской монархии, защитить интересы должностных лиц государства. Судебник 1589 г. расширил преимущества в виде повышенной правовой защиты и неприкосновенности военных и полицейских ведомств (стрельцы, вольные казаки), а также чиновников волостного управления, выполнявших, к слову сказать, отдельные функции охраны правопорядка (целовальники, сотские, десятские, земские дьяки, церковные старосты)[4].

Некоторые из представленных выше чинов, в частности, городские и сельские старосты, позднее станут главным органом уездного управления. В их компетенцию войдет ведение уголовных дел, надзор за общественной безопасностью и другие полицейские обязанности, что совершенно справедливо позволяет их отнести к прообразу современных участковых уполномоченных полиции.

В период укрепления буржуазных начал в русском государстве некоторые разновидности преимуществ получили и «служилые люди» (боярские дети, беспоместные дворяне). Выражались они, как правило, в таких формах как привилегии и их разновидностях – преференциях. К примеру, в приговоре Земского собора первого ополчения от 30 июня 1611 г. было указано на получение земель и поместий: «а которые чашники и стольники, и стряпчие, и дворяне большие, и жильцы, и дворяне ж, и дети боярские из городов, и всякие служилые люди Землею вместе без съезду»[5]. Отметим попутно, что к этому времени окончательно оформился такой признак правового преимущества, как элемент пожалования за заслуги, милости государя, его благоденствия.

Наряду со всем государственным аппаратом продолжали развиваться и различные звенья фискальной и правоохранительной систем. Усиление влияния подобных органов и обеспечение их преимуще-

ствами, в первую очередь, связано с деятельностью великого реформатора Петра I. Ряд нормативных правовых актов, к примеру, именной указ Сенату от 2 марта 1711 г. «О фискалах»[6], очевидно, имел своей целью укрепить статус независимых и беспристрастных судебных учреждений, а также создать условия эффективного исполнения правоохранительной функции государства.

Последующее утверждение указом Петра I от 24 января 1722 г. нормативного правового акта известного как «Табель о рангах» существенно изменило ранее сложившуюся процедуру и основания получения преимуществ. Родовитость и потомственность ушли на второй план. На их смену пришли профессиональные навыки и умения в труде, квалификация, талант в творчестве и пр.[7] Безусловно, и иные критерии не были забыты. По-прежнему ряд преимуществ мог быть наследован, дарован и т. д.

Начиная с этого времени, качествами, характеризующими субъекта, обладавшего правовыми преимуществами, стали еще и грамотность, общественная, политическая и государственная сознательность. Как указывала утвержденная позднее «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» от 21 апреля 1785 г. (в отдельных исторических источниках именуется как Жалованная грамота благородному российскому дворянству) – «когда служба Дворянства общему добру нужна и надобна, тогда всякий благородный Дворянин обязан по первому позыву от Самодержавной власти на щадить ни труда, ни самого живота для службы Государственной»)[8].

С другой стороны, более наглядно стала прослеживаться связь норм-преимуществ и норм сдерживания. Любое дополнительное право и сверх возможности ограничивались специальным правовым инструментарием, с целью побудить субъекта к дальнейшему общественно полезному поведению.

Резюмируя сказанное, отметим, что целью статуса всех вышеуказанных должностных лиц государства, как и сегодня, является обеспечение их компетентности, независимости и беспристрастности. Несомненно, здесь, что для реализации указанных постулатов особое значение приобретают соответствующие институты, к которым мы относим и правовые преимущества, представляющие собой юридические средства, заключающиеся в правомерной возможности субъекта удовлетворить свои интересы наиболее полно и всесторонне и выражающиеся как в предоставлении особых дополнительных прав, так и

в неподверженности определенным нормам, обязанностям, запретам и ограничениям.

© Репьев А. Г., 2018

[1] Жалованная льготная и несудимая грамота Великого князя Василия Дмитриевича Архимандриту Спассо-Благовещенского монастыря Малахии на Лысковские и Курмышские пустоши в Нижегородском уезде 20 февраля 1423 г. (Извлечение) // Памятники русского права. Вып. 3 / Под ред. проф. Л. В. Черепнина. М., 1955. С. 98–99.

[2] *Российские* Императорские и царские ордена: краткий исторический очерк, выдержки из орденских статутов и правила ношения орденов / Сост. В. Квадри, К. Конаржевский. СПб., 1901. С. 4–5.

[3] Судебник 1550 г. // Памятники русского права. Вып. 4 / Под ред. проф. Л. В. Черепнина. М., 1956. С. 238. Ст. 26.

[4] Судебник 1589 г. // Памятники русского права. Вып. 4 / Под ред. проф. Л. В. Черепнина. С. 420–422. Ст. 56, 57, 59, 60, 72.

[5] Приговор Земского собора первого ополчения от 30 июня 1611 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 3: Акты Земских соборов. М., 1985. С. 44. Ст. 4.

[6] «О фискалах»: именной Указ Сенату от 2 марта 1711 г. // Указатель Российских законов, временных учреждений, суда и расправы, изданный с Высочайшего соизволения Коллежским Советником Львом Максимовичем. Ч. 3. М., 1803. С. 112.

[7] *Табель* о рангах (с пополнением, какие чины состоят по особливым именным высочайшим указам и по статам сверх положенных в табели о рангах в классах чинов). СПб., 1771.

[8] *Жалованная* грамота благородному российскому дворянству (с принадлежащими к оной узаконениями) (утв. Российской императрицей Екатериной II 21 апреля 1785 г.). СПб., 1827. С. 11.

А. Ю. Темников*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СЛУЖАЩИХ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ДЕНЕЖНЫМ ДОВОЛЬСТВИЕМ В XVIII ВЕКЕ

Ни одно развитое государство мира не в состоянии обеспечить внутреннюю безопасность без хорошо организованной, профессиональной полиции. Профессионализм в деятельности полицейских органов достигается не только путем всесторонней подготовки сотрудников к несению службы и приобретенным ими практическим опытом. Большое значение для четкой и слаженной работы полицейских подразделений имеет постоянная забота государства о сотрудниках полиции и членах их семей, предоставление им правовых и социальных гарантий.

В связи с этим интересен исторический опыт предоставления государством социальных гарантий служащим полиции. Рассмотрим некоторые моменты обеспечения денежным довольствием сотрудников полиции в Российской империи в XVIII в.

Необходимость денежного обеспечения служащих полицейских органов России возникла сразу же после создания Петром I в 1718 г. регулярной полиции. Для исполнения обязанностей, возложенных на полицмейстерскую канцелярию, требовался соответствующий состав служащих. Однако при комплектовании полицейского аппарата пришлось столкнуться с рядом трудностей, в первую очередь, с тем, что к середине 1718 г. в распоряжении правительства не было достаточных средств для содержания полицейских чиновников. Штат полиции Санкт-Петербурга составлял всего 41 человек. Жалование полицейские получали скудное. Так, к концу 1718 г. в Санкт-Петербурге премьер-майор получал 168 руб. в год, капитан – 96 руб. 99 коп., вахмистр – 14 руб. 40 коп., капрал – 6 руб., рядовые – от 7 руб. 20 коп.[1]

Несмотря на малочисленность, Санкт-Петербургская полиция долгое время страдала от некомплекта. В связи с этим значительная доля обязанностей полиции была возложена на жителей столичного города. Полицией назначались на каждой улице старосты, ночные караульщики, десятские, которые несли службу безвозмездно в виде по-

* *Темников Алексей Юрьевич* – доцент кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

лицейской повинности.

Отсутствие должного поощрения полицейской службы нередко приводило к тому, что на службу в полицию назначались лица, не имевшие морального права осуществлять задачи охраны правопорядка.

Такое положение дел не могло долго оставаться без внимания власти. Расширяя полицейскую деятельность в Империи, увеличивая штаты полиции, правительство одновременно вынуждено было больше уделять внимания и социальной защищенности чиновников. Это нашло отражение, прежде всего, в материальном содержании. Уже в ноябре 1732 г., в Главной полицмейстерской канцелярии, бригадир (полковник) имел жалование 600 руб. в год, майор – 300 руб., капитан – 180 руб., поручик – 120 руб., прапорщик – 84 руб. Кроме этого, им полагались деньги на содержание денщиков и на уход за лошадьми[2]. Позволяло ли жалование полицейского чиновника в достаточной степени обеспечить ему и его семье безбедное существование, можно определить, обратив внимание на цены продовольственных товаров, которые были установлены в Санкт-Петербурге в августе 1736 г. Так, мука ржаная стоила от 25 до 27 копеек за 1 пуд, мука пшеничная – 36 руб. 40 копеек, масло коровье – 1 руб. 25 коп.[3]

В соответствии с Указом от 14 мая 1740 г. проблемы комплектования кадрами полицейских подразделений фактически были возложены на армию. Управленческий аппарат полицмейстерских канцелярий и контор комплектовался, как правило, армейскими офицерами. Непосредственно полицейские обязанности исполняли унтер-офицеры и нижние чины, которые направлялись на службу из военных гарнизонов. Так как они не были в штатах полицейских подразделений на постоянной основе, то первоначально не теряли связи со своими воинскими частями, имели воинские звания и соответствующие преимущества, были ответственны перед военным судом. Военное ведомство обеспечивало их денежным довольствием, оружием, снаряжением и обмундированием.

После того как военное ведомство было освобождено от обязательного назначения воинских чинов в полицейские команды, они начали комплектоваться по «вольному найму». Однако в связи с недостатком средств для оплаты труда полицейских, губернское начальство не имело возможности осуществлять прием на полицейскую службу достойных людей. Поэтому Министерство внутренних дел рекомендовало губернаторам пополнять полицейские команды за счет

отставных и отпускных нижних чинов, получивших от начальства одобрительные свидетельства.

Начало правления Екатерины II знаменовалось для полиции, как и обычно при смене высшей власти, непродолжительным равнодушием к ней, а затем – повышенным вниманием. В 1763 г. были, наконец-то, утверждены полные штаты полиции в столицах. Общая численность персонала Главной полицмейстерской канцелярии (и всей полиции Петербурга) была установлена в 318 человек с годовым жалованьем 26 017 руб. 42 коп. Персонал московской полиции составлял 432 человека, то есть на четверть превышал персонал полиции в Петербурге. Однако общая годовая сумма жалованья чиновникам и служителям московской полиции была установлена в сумме 25 108 руб. 14 коп.[4] Правительство заботилось, прежде всего, о порядке и безопасности в столице – основном месте пребывания правящей элиты.

В 1775 г. была учреждена сельская земская полиция. Административно-полицейскими учреждениями в уездах стали нижние земские суды. Их коллегиальное руководящее присутствие включало земского исправника, или капитан-исправника, и 2–3 земских заседателя из дворян и государственных крестьян, избираемых дворянством. Материальное обеспечение устанавливалось для каждого региона отдельно. Дворянские и селянские заседатели имели различный правовой статус. В частности, для дворянских заседателей Тверского наместничества по Примерным штатам 1775 г. устанавливался классный чин 10-го ранга, и назначалось годовое жалование по 200 руб. каждому. Для сельских заседателей ни «Учреждениями для управления губерний Всероссийской империи», ни Штатами наместничества классный чин не предусматривался, а годовое жалованье назначалось по 66 руб. В каждом нижнем земском суде предусматривался секретарь – чиновник с годовым жалованьем в 200 руб. Численность канцелярских служителей не предусматривалась, но на их содержание выделялось каждому нижнему земскому суду по 238 руб. в год, то есть была возможность содержать по 3–4 канцелярских служителя[5]. Такое же положение наблюдалось в других регионах.

По «Учреждениям для управления губерний Всероссийской империи» создаются должности городничих – вводимых в уездных городах должностных лиц с функциями периферийных полицмейстеров. Во время службы городничий считался чиновником 8-го класса. На практике городничие имели чины титулярных и надзорных советников, коллежских асессоров и т. д. Годовое жалованье городничих

Тверского наместничества штатами от 1 декабря 1775 г. устанавливалось в 300 руб. На местах при городничих формировались правления. В таких правлениях имелись канцелярские служители, на содержание которых отпускалось, как правило, по 130 руб. в год, то есть можно было содержать 1–2 служителей[6].

Полицейская реформа конца XVIII в. была направлена не только на увеличение штата полиции и изменение ее организационно-управленческой структуры, но и на расширение служебных преимуществ для полицейских чиновников. В частности, были вновь повышены оклады жалования. Для каждого города разрабатывались свои штаты чинов полиции и определялась денежная сумма на их содержание. По штату Санкт-Петербургской полиции, утвержденному 6 мая 1782 г.[7], годовое жалование устанавливалось в пределах от 1875 руб. – обер-полицмейстеру, до 200 руб. – квартальному поручику и 80 руб. – городовому сержанту. В 1763 г., согласно штату Главной и Московской, Кронштадтской и Шлиссельбургской полиции[8], годовое жалованье составляло у обер-полицмейстера – 750 руб., у поручика – 151 руб. 78 коп., у капрала – 20 руб. На содержание полиции в Санкт-Петербурге в 1782 г. было определено 43 123 руб. В 1763 г. этот показатель составлял 26 017 руб. В периферийных городах утверждение штатов и денежного содержания производилось в течение 80-х годов по представлениям наместников (генерал-губернаторов) императорскими указами. На содержание управы благочиния (людей и пожарных инструментов) в губернском городе Твери именным указом 1784 г. было отпущено из казначейства 6800 руб. На полицию Ярославля отпускалось 6400 руб., Вологды – 5490 руб., Архангельска – 5910 руб., Калуги – 7785 руб., Тулы – 10 397 руб.[9]

Указом от 18 декабря 1797 г. содержание всей городской полиции, «равно пожарной и полицейской команды нижних чинов жалованьем, провиантом и амуницией, относится на городские доходы»[10]. С этого времени в городских сметах появились особые статьи по финансированию полиции: жалование, провиант, обмундирование, фураж, дрова, свечи и прочее. До этого полиция на свое существование собирала налоги с населения, а поскольку оклады полицейских чинов были мизерными, то работа по сбору налогов давала возможность получения «небезгрешных доходов».

Таким образом, в полиции Российской империи XVIII в. зачастую, на службу в полицию приходили «случайные» люди, которые не смогли найти в жизни другого занятия, и которые заранее предпола-

гали, что в виду недостаточного материального обеспечения, они будут нарушать закон в целях получения дополнительного заработка.

© Темников А. Ю., 2018

[1] *Санкт-Петербургская* столичная полиция и градоначальство: Краткий исторический очерк. СПб., 1903. С. 22.
[2] Там же.
[3] Там же. С. 34.
[4] *Законодательство* Екатерины II. Т. 1. М., 2000. С. 501.
[5] Там же. С. 516–518.
[6] Там же. С. 520–521.
[7] *Примерный* стат градскаго благочиния, или полиции, в столичном и губернском городе Святаго Петра. СПб., 1782.
[8] *Штат* Главной и Московской, Кронштатской и Шлютельбургской полициям с их канцеляриями. СПб., 1763.
[9] *Законодательство* Екатерины II. Т. 1. С. 525.
[10] *Гуляев П. Н.* Права и обязанности градской и земской полиции и всех вообще жителей Российского государства по их состояниям. М., 1824. С. 32.

А. В. Быков*

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИЦИИ ГОРОДА ОМСКА В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Среди научных работ, посвященных истории отечественной полиции, наибольшее внимание уделяется вопросам структуры и организации полицейских учреждений, методам охраны общественного порядка и борьбы с преступностью, кадровым проблемам, правовому регулированию полицейской деятельности. Между тем, одними из существенных и актуальных вопросов остаются вопросы финансирования и материального обеспечения, которым уделяется меньше внимания в исследованиях. Представляется значимым и изучение региональной специфики, позволяющее получить представление о специфике и общих закономерностях повседневной жизни полиции. При подготовке статьи использовались материалы фонда полицейского управления г. Омска Государственного исторического архива Омской области.

Вторая половина XIX в. в отношении полиции может быть охарактеризована как время нереализованных проектов. В середине века очевидны были многочисленные недостатки в работе полиции, выдвигались предложения по их устранению, составлялись проекты реформирования. На практике 25 декабря 1862 г. императорским указом были утверждены Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний[1].

Принципы финансирования оставались прежними, в основе своей установленными еще в первой половине XIX в., бюджет полицейских управлений формировался из поступлений от казны и от местных органов выборного управления. При этом большую часть средств в городах обеспечивали именно городские думы[2]. К концу 1850-х годов циркуляры Министерства внутренних дел устанавливали источники финансирования полиции: из городских бюджетов обеспечивались жалование по штату, квартирные деньги, на обмундирование, разъезды, канцелярские расходы чинов полиции; от казны выплачивалось жалование высшим чинам провинциальной полиции и канцелярии[3].

* *Быков Александр Владимирович* – заместитель начальника кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, кандидат исторических наук.

Омск относился к числу городов, имевших отдельное от уезда полицейское управление – городское полицейское управление, возглавляемое полицмейстером. Город делился на полицейские части, по мере роста города их число увеличивалось. К 1916 г. Омск делился на шесть частей, в свою очередь, делившихся на участки. Основными должностными лицами, непосредственно осуществлявшими полицейскую деятельность, являлись частные приставы, их помощники, возглавлявшие участки (бывшие околоточные надзиратели), старшие и младшие городовые. В состав управления входили полицмейстер, его помощник.

Полицейское управление ежемесячно направляло в городскую управу прошение об отпуске чинам омской полиции и двум повивальным бабкам квартирного довольствия и жалования нижним чинам омской полицейской команды. В частности, в июле 1889 г. на жалование вольнонаемным полицейским нижним чинам полагалось 524 руб. 16 коп., на квартирное довольствие чинам полицейского управления и двум повивальным бабкам – 115 руб. 41 коп. В качестве квартирного довольствия полагалось: полицмейстеру, титулярному советнику – 20 руб. 83 коп., помощнику полицмейстера, коллежскому асессору 14 руб. 58 коп., приставам (двух частей) по 12руб. 50 коп., помощникам приставов (шесть участков) по 8 руб. 33 коп., повивальным бабкам (старшей, младшей) по 2 руб. 50 коп.[4] Жалование старших городовых составляло 11 руб. 8 коп. (10 человек), младших городовых – 9 руб. 66 коп. (55 человек).

В дополнение к положенным по штату чинам полиции городская дума могла выделить средства на содержание дополнительных штатных единиц. К примеру, в 1896 г. увеличилось число грабежей и краж, для усиления борьбы с которыми городская дума выделила средства на наем дополнительно пяти конных стражников, привлекавшихся частными приставами для ночных объездов[5].

В соответствии с высочайше утвержденным Положением Кабинета министров от 12 мая 1900 г. «О предоставлении министру внутренних дел права разрешать ходатайства общественных учреждений и частных обществ и лиц об учреждении должностей пеших и конных полицейских стражников во всех губерниях Европейской и Азиатской России», а также «Правилами об образовании обществами и частными лицами должностей полицейских чиновников и команд полицейской стражи» от 22 июня 1900 г. появляется возможность увеличения численности городовых за счет частных лиц. Для Омска этот источ-

ник финансирования, очевидно, был весьма ограничен. Имеются сведения о найме дополнительных городовых на средства содержателей домов терпимости для несения постовой службы возле их заведений[6].

Городовым полагались выплаты на обмундирование, в частности, по сведениям за 1889 г., по 25 руб. в год (2 руб. 8 коп. в месяц)[7]. Централизованная система обеспечения обмундированием отсутствовала, на выделяемые деньги заказывался у частных лиц пошив тех или иных предметов вещевого довольствия. Архивные документы показывают, что выделяемых средств зачастую оказывалось недостаточно, поэтому деньги накапливались и по мере формирования необходимой суммы заказывались наиболее необходимые предметы обмундирования, для приемки которых полицмейстером назначалась специальная комиссия. В целом, имелись проблемы с вещевым снабжением. Неоднократно в приказах по Омскому полицейскому управлению указывалось на то, что городовые находились на постах в пришедшем в негодность обмундировании. Средств действительно не хватало, иногда деньги поступали несвоевременно. Так, обмундировочные деньги за 1908 г. от Омской городской управы поступили в депозит Омского городского полицейского управления 19 января 1909 г.[8] Однако проблема была не только в недостаточности финансирования. Заявки на «постройку» (пошив) формы для городовых должны были направлять приставы, которые нередко невнимательно относились к подчиненным, их внешнему виду.

Особой статьей расходов на полицию являлось строительство и содержание полицейских будок, размещавшихся на площадях, возле мостов и переправ, рынков. Одновременно эти помещения должны были служить наблюдательными пунктами, опорными пунктами несения службы городовыми, они же могли использоваться как жилье для младших городовых. Средства на их содержание выделялись не регулярно и крайне скудно. Постепенно эти постройки приходили в негодность. Так, в результате проведенной в 1888 г. ревизии будок, была выявлена полная непригодность части из них для служебных целей, а проживание в них было невозможным совершенно. В результате совместных усилий городской управы и полицейского управления часть будок была отремонтирована. Сложней оказалось решить вопрос о строительстве новой будки. Полицмейстер, в том числе на основании ходатайств жителей, неоднократно предлагал городской управе решить вопрос о строительстве новой полицейской будки на Провиантской площади, где в ней была потребность. Управа передала

вопрос на рассмотрение городской думы, которая отказала в выделении средств, ссылаясь на недостаточность городского бюджета[9].

Можно заключить, что наиболее стабильно из городских средств выделялись деньги на денежное довольствие и оплату жилья чинам полиции, при этом полицейское управление и органы городского самоуправления совместно решали вопросы усиления полицейской охраны путем увеличения штатов полицейской команды.

© Быков А. В., 2018

---

[1] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. XXXVII. Отд. 2. СПб., 1865. № 39087. С. 588.

[2] *Воинова Л. Е.* Анализ бюджетного обеспечения МВД Российской империи в XIX–XX вв. // История государства и права. 2011. № 11. С. 43.

[3] *Лазарева О. В.* Источники финансирования губернской полиции Российской империи в XIX – начале XX вв. (на примере Пензенской и Саратовской губерний) // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2008. № 3. С. 135.

[4] Государственный исторический архив Омской области (далее – ГИАОО). Ф. 14. Оп. 1. Д. 936. Л. 32.

[5] ГИАОО Ф. 14. Оп. 1. Д. 1003. Л. 2.

[6] ГИАОО Ф. 14. Оп. 1. Д. 1196. Л. 109.

[7] ГИАОО Ф. 14. Оп. 1. Д. 936. Л. 65.

[8] ГИАОО Ф. 14. Оп. 1. Д. 1227. Л. 41.

[9] ГИАОО Ф. 14. Оп. 1. Д. 895. Л. 5–5 об., Л. 7, Л. 8, Л. 10, Л. 12, Л. 16–16 об.

А. В. Матвеев*

ОСОБЕННОСТИ МАТЕРИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОТРУДНИКОВ СЛУЖБЫ НАРУЖНОГО НАБЛЮДЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Ключевым инструментом политического сыска Российской империи являлась служба наружного наблюдения. Политический сыск в целом и отдельные его службы являются предметом постоянного внимания исследователей[1], однако служба наружного наблюдения еще требует исследования своей истории.

Роль сотрудников службы наружного наблюдения – филёров – состояла в выслеживании лиц на улицах, в кафе, театрах, трамваях, поездах железных дорог и т. д. для выяснения деловых связей и круга знакомств наблюдаемых, не входя с ними в контакт[2]. Процесс службы филёров был связан с преодолением больших трудностей, требовал хорошей физической выносливости и смекалки. Филёрам зачастую часами приходилось выслеживать наблюдаемое лицо, находясь на морозе. Кроме того, революционеры, уходя от слежки, часто практиковали убийство филёров[3]. Исходя из основных задач службы наружного наблюдения и специфических условий выполнения служебных обязанностей, становится особо актуальным вопрос материального обеспечения службы наружного наблюдения, от состояния которого, во многом зависел успех обеспечения безопасности Российской империи.

Жалованье филёра зависело от его квалификации. Обычно оно исчислялось несколькими десятками рублей. Жалованье столичных филёров (как наиболее квалифицированных) превышало заработок филёров на местах. По данным некоторых исследователей, столичный филёр получал 50 руб. в месяц. Прослужившим более одного года полагалась надбавка от 10 до 20 руб. Наиболее опытные агенты получали от 100 до 120 руб.[4].

При Московском охранном отделении был организован Летучий отряд. Он находился на привилегированном положении, так как основная часть его сотрудников имела большой опыт работы и отлично знала своё дело[5]. На содержание Летучего отряда с 1894 г. ежегодно отпускалось 19,8 тыс. руб., а с 1901 г. (до 1902 г.) дополнительно вы-

* *Матвеев Антон Владимирович* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

делялось еще 12 тыс. руб.[6] Филёры невысокой квалификации или новички получали 25–30 руб. в месяц[7]. За трудовой день сверх жалованья филёр мог получать плату в размере от 60 коп. до 1 руб.[8] За успешное выполнение служебных обязанностей выдавались награды в размере 100–120 руб., а иногда 500 руб. и более[9]. Так, за сбор информации о преступниках, участвующих в событиях 1 марта 1887 г., филёры получили 3 тыс. рублей. Кроме того, царь каждому выплатил по 1 тыс. руб.[10] За недобросовестное выполнение работы широко практиковалась система штрафов (размер штрафа обычно составлял несколько рублей).

Таким образом, уровень материальной обеспеченности зависел не от места работы, а от профессиональных качеств филёра. Подтверждением может служить пример заведующего наружным наблюдением Департамента полиции Евстратия Павловича Медникова, который, благодаря своему филёрскому таланту, нажил на службе большое состояние. За свою деятельность он получил ряд ценных наград и солидных денежных премий. Кроме того, по высочайшему повелению, Е. П. Медников был удостоен личного дворянства. Его оклад достигал 6 тыс. руб. в год, что превышало размер жалованья многих чиновников гораздо более высокого уровня[11].

Возмещение филёрам служебных расходов. Специфические задачи, стоящие перед наружным наблюдением, были сопряжены с многочисленными служебными расходами, связанными с надлежащим обеспечением конспирации филёров в процессе выполнения служебных обязанностей. От рядовых филёров требовалось одеваться, «согласуясь с условиями службы; обыкновенно же так, как одеваются в данной местности жители среднего достатка, не выделяясь своим костюмом из общей массы жителей». Ввиду невысокого жалования филёров, в охранных отделениях были заведены костюмерные, где филёрам в необходимых случаях выдавали под расписку, например, фраки для слежки в театрах. Насколько во фраке с чужого плеча, да еще без привычки его носить, филёр мог слиться с остальной публикой, судить сложно. Тем не менее, без этой меры филёры вообще не могли выполнять свои обязанности эффективно. Так, в апреле 1910 г. в Вологде филёры, охраняя чиновника от террористов, последовали за ним в театр и поместились сообразно своему внешнему виду на балконе, вследствие чего не только лишены были возможности вести наблюдение и предотвратить террористический акт, но даже не смогли задержать убийцу[12].

Филёры пользовались правом бесплатного проезда. Командировочные расходы при иногородних поездках оплачивались из расчета 2–3 руб. в сутки[13]. Согласно § 21 «Инструкции начальникам Охранных Отделений по организации наружного наблюдения»[14], расходы по разъездам филёров по делам службы вне постоянного местопребывания их покрываются Департаментом полиции. Таким образом, на всех железнодорожных станциях хранилась некоторая сумма денег для агентов наружного наблюдения, которым нужно было совершить срочную поездку. Возникали ситуации, при которых наблюдаемое лицо неожиданно отправлялось на станцию и садилось в поезд. В таких случаях филёр получал деньги, лежавшие в конторе начальника станции, и покупал билет, как любой пассажир, а затем продолжал свое наблюдение в поезде, оставаясь неузнанным[15].

На случай отъезда наблюдаемых, у состоящих при вокзале филёров имелся аванс, из которого отъезжающие филёры брали средства себе на дорогу. Аванс мог храниться и в жандармской канцелярии на вокзале или же иметься у филёров (около 25 руб. на каждого), которые наблюдали за лицами, подлежащими сопровождению при выездах[16]. Согласно § 6 «Инструкции начальникам Охранных Отделений по организации наружного наблюдения», начальники охранных отделений, кроме денег, назначаемых по их усмотрению и выдаваемых только за дни действительной службы, возмещают филёрам также и расходы, вызываемые осуществлением наблюдения (трактиры, извозчики, квартиры и т. п.) по представляемым ими счетам, по мере действительной надобности. Расходы эти покрываются из отпускаемых на каждого филёра 15 руб. «суточных» денег[17]. В итоге, расходы оплачивались суммой в среднем около 40–50 руб. в месяц. Как показывают документальные источники, эта сумма набегала за счет возмещения оплаты извозчиков, которыми филёры пользовались редко, а в счет их вносили регулярно, иначе филёрский заработок был бы нищенским[18].

Пенсионное обеспечение. Редко филёры получали адекватную компенсацию за их физическое и умственное истощение, которое сопровождало их жизнь. Обычный филёр получал зарплату всего 50 руб. в месяц, и, несмотря на компенсации за служебные расходы, сотрудники службы наружного наблюдения, как правило, оставались за чертой прожиточного минимума. Для того, чтобы сводить концы с концами, филёры буквально были вынуждены совершать мелкие кражи, в том числе завышая счета на оплату служебных расходов. Кроме

того, руководство охранки не гарантировало своим отставным филёрам пенсию, и даже когда пенсионные пособия выплачивались, они часто были несоразмерными. Пример – судьба Виктора Федоровича Борисова, чьи заслуги в качестве сыщика включали арест Александра Ульянова в марте 1887 г. и четыре года службы надзирателем. Борисов уволился из Охранного отделения в возрасте 57 лет в 1906 г. и получал очень маленькую пенсию (250 руб. в год). Борисов неоднократно обращался к своим бывшим руководителям за дополнительными выплатами, жалуясь на то, что он не мог обеспечить себя и свою жену на это скудное жалование. Но результата эти обращения не имели[19].

Таким образом, особенности материального обеспечения службы наружного наблюдения Российской империи обусловливаются специфическими условиями выполнения филёрами служебных обязанностей, сопряженных с повышенным риском для жизни. Тяжелые условия службы филёров недостаточно подкреплялись материальной мотивацией, что, в свою очередь, привело к оттоку опытных специалистов со службы и утраты наружным наблюдением первостепенного значения в обеспечении безопасности Российской империи.

© Матвеев А. В., 2018

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспекти-

вы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Заварзин П. П.* Работа тайной полиции. Париж, 1924. С. 33.

[3] *Жаров С. Н.* Нормативное регулирование деятельности политической полиции Российской империи: Дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 128.

[4] *Фомушкин А.* Страницы истории филерской службы политической полиции (1880–1917 гг.) // Жандармы России / Сост. В. С. Измозик. СПб.; М., 2002. С. 367.

[5] *Перегудова З. И.* Политический сыск России (1880-1917). М., 2000. С. 172.

[6] Там же.

[7] *Галвазин С. Н.* Охранные структуры Российской империи: Формирование аппарата, анализ оперативной практики. М., 2001. С. 115.

[8] *Осоргин М. А.* Охранное отделение и его секреты. М., 1917. С. 7.

[9] Там же. С. 7.

[10] *Аракелян М. А.* Политическая полиция Российской империи в борьбе с

революционным подпольем в 1881–1905 гг.: Автореф. дис. … канд. ист. наук. Саратов, 2008. С. 104.

[11] *Фомушкин А.* Страницы истории филерской службы политической полиции (1880–1917 гг.). С. 423.

[12] *Жаров С. Н.* Нормативное регулирование деятельности политической полиции Российской империи: Дис. … канд. юрид. наук. С. 133.

[13] *Фомушкин А.* Страницы истории филерской службы политической полиции (1880–1917 гг.). С. 367.

[14] *Жаров С. Н.* Нормативное регулирование деятельности политической полиции Российской империи: Дис. … канд. юрид. наук. С. 231.

[15] *Лаврик Т. М.* Губернские жандармские управления Российской империи: организационно-правовой и региональный аспекты деятельности: Дис. … канд. юрид. наук. Тамбов, 2008. С. 83–84.

[16] *Жаров С. Н.* Нормативное регулирование деятельности политической полиции Российской империи: Дис. … канд. юрид. наук. С. 257.

[17] Там же. С. 232.

[18] *Лаврик Т. М.* Губернские жандармские управления Российской империи: организационно-правовой и региональный аспекты деятельности: Дис…. канд. юрид. наук. С. 82.

[19] *Zuckerman F. S.* The Tsarist secret police in Russian society, 1880–1917. London, 1996. P. 37.

С. Н. Токарева[*]

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОРГАНОВ ПРАВОПОРЯДКА: ОПЫТ ПЕРВОЙ ТРЕТИ XX СТОЛЕТИЯ

Безусловно, важным аспектом функционирования органов общественной безопасности является их финансовое обеспечение. В истории правоохранительных структур в начале XX в. известны разные источники и способы их материального содержания, а в сложных социально-политических обстоятельствах пытались найти новые формы.

Напомним, что в Российской империи в начале XX столетия предусматривался ежегодный целевой налог с городов на содержание полицейских учреждений, суммы которого направлялись в центр и распределялись по губерниям Министерством внутренних дел через государственное казначейство. На местном уровне города содержали полицейские команды, земства расходовали деньги на строго определенные цели (квартирное довольствие, разъездные деньги), существовал нотариальный сбор, направляемый на нужды сельской полиции и частный источник финансирования дополнительно созданных полицейских должностей.

Иные принципы финансирования определило Постановление Временного правительства от 17 апреля 1917 г., по которому ассигнования, назначенные из государственного казначейства для чинов и канцелярий наружной полиции на 1917 г., передавались в распоряжение уездных земских и городских общественных управлений на содержание милиции. Расходы на содержание уездной и городской милиции определялись солидарно из средств государственного казначейства по смете МВД и из сумм городских дум и уездных земских собраний из местных источников. Определение по городам и уездам части расходов, погашавшихся из государственного казначейства, представлялось министру внутренних дел по согласованию с министром финансов. Именно они устанавливали процент участия МВД в этих расходах, а оставшаяся доля приходилась на местный уровень. Эти же министры совместно с государственным контролером устанавливали правила проверки расходов на содержание милиции, про-

[*] *Токарева Светлана Николаевна* – доцент кафедры теории и истории государства и права Курского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент.

изводившиеся за государственный счет[1].

МВД только в первый год взяло на себя финансирование милиции целиком, так как сразу «небогатым» земствам было бы трудно нанять нужное количество квалифицированных работников. В августе Департаменту общих дел поручалось открыть 133 324 руб. 16 коп. на содержание милиции[2].

Главное управление милиции информировало регионы, что Временное правительство приняло на себя обязательства по производству денежных расчетов в связи с ликвидацией упраздненного строя[3].

Новая система столкнулась с рядом затруднений. Так, со стороны Министерства финансов последовало распоряжение местным казенным палатам о сохранении прежнего порядка при расходовании кредитов по смете МВД. В итоге казенная палата и казначейство были лишены возможности отпускать суммы по этим кредитам самоуправлениям для их самостоятельного распоряжения. Самоуправления несли большие перерасходы из собственных средств на содержание милиции. Поэтому 25 мая 1917 г. Тамбовский губернский комиссар просил Временное управление по делам милиции сделать распоряжение местной казенной палате об отпуске земским и городским общественным управлениям кредитов только на содержание милиции в виде пособия со стороны правительства[4], которое расходовалось бы вне кассовых правил казначейства. А если они уже были израсходованы уездными комиссарами, то последние должны были предоставить органам местного самоуправления отчет и остатки средств. Главное управление по делам милиции 22 октября 1917 г. ответило, что с организацией местного самоуправления комиссары предоставляли ему казенные ассигнования на содержание милиции, но отчеты направлялись в учреждения государственного контроля[5].

От уездных и городских органов самоуправления начали поступать запросы о размерах средств, которые могли быть затрачены на милицию. Министерство внутренних дел передавало составленные на основании закона 23 октября 1916 г. расписания числа полицейских должностей и кредитов, подлежащих к отпуску на содержание полиции по городам и уездам[6].

На местах было ясно, что установленных в 1916 г. средств на содержание милиции в 1917 г. недостаточно. Так, совещание уездных комиссаров и председателей исполнительных комитетов Курской губернии 20–23 июня 1917 г. решило возбудить ходатайство перед Вре-

менным правительством об увеличении суммы, назначенной полиции при министре внутренних дел А. Д. Протопопове, и возместить расходы, произведенные из местных источников на милицию[7]. Но, видимо, из-за невозможности выполнения эти два пункта, в итоге, были вычеркнуты из протокола.

Даже в августе 1917 г. начальник тамбовской уездной милиции сообщал губернскому комиссару, что кредит на разъезды, содержание помещений, приобретение оружия и канцелярских принадлежностей, вознаграждение милиционеров оставался невыясненным[8].

Сохранялась возможность организовывать на частные средства дополнительные милицейские единицы, размер оплаты их труда теперь определялся местным начальником милиции. Кроме того, появилось коллективное содержание гражданами отрядов самообороны путем сбора с них средств.

До октября 1918 г. отсутствовала единая правовая основа функционирования советской милиции. Изменения внесла Инструкция 1918 г., по которой расходы по содержанию милиции оплачивались солидарно из средств государственного казначейства по смете НКВД и из сумм, отпускавшихся советами из местных источников[9]. К примеру, в Орловской губернии в 1918 г. помещения для управлений милиции и арестные помещения, разъездные деньги для заведующего отделом милиции, районных помощников и старших милиционеров, а также фуражные последним должны были предоставляться исполкомами или советами[10]. Но финансирование осуществлялось по остаточному принципу. Осенью 1918 г. в НКВД поступали жалобы от уездных советов, что губисполкомы не выделяют им средств для милиции.

Декретом СНК от 3 апреля 1919 г. «О советской Рабоче-Крестьянской милиции» содержание всех видов милиции, находящихся в ведении НКВД, принималось на государственный счет. Милиционеры и командный состав милиции зачислялись на довольствие на тыловой красноармейский паек. Во время участия в боевых действиях Красной армии милиционеры снабжались продовольствием и довольствием по нормам частей Красной армии на фронте[11].

Расходы по содержанию милиции по Положению 1920 г. также оплачивались из общегосударственных средств по смете НКВД (§ 11). 11 июня 1920 г. принято Постановление Совета труда и обороны «О снабжении милиции продовольствием, фуражом и предметами первой необходимости наравне с гарнизонными частями РККА»[12].

Использовались и иные способы материальной поддержки: 1) производительный труд самих милиционеров (засеивали земли, заготавливали фураж); 2) помощь населения (проведение «месячника красного милиционера», «недели достояния милиции»).

Во исполнение решения XI съезда РКП(б) от 2 апреля 1922 г. «О финансовой политике» кардинально изменился подход к финансированию милиции. В октябре 1922 г. на основании постановления СНК содержание милиции во всех отношениях было передано на местные средства[13]. Этот переход подтверждался Декретом ВЦИК от 11 января 1923 г.[14].

В частности, в Воронежской губернии городская милиция и часть активного состава губернского розыска стали содержаться за счет городского бюджета, адмотдел – губернского, уездные милиции – местных бюджетов. Кроме того, Народный комиссариат финансов предложил перевести райволмилиции на волостной бюджет. Двухлетний опыт показал отрицательные стороны такого содержания милиции: нарушилась структура управления; минимально сократились штаты; дефицит местного бюджета влиял на сокращение средств; лишение средств передвижения на фоне укрупнения обслуживаемых территорий; переполненные арестные дома на половину не обслуживались; задерживалась пересылка арестованных на 1–2 месяца; неправильно отпускались и расходовались специальные средства; появилось разное обмундирование кустарного качества; установлены разные оклады. Так как бюджеты пополнялись за счет административных штрафов, то выдача жалования задерживалась иногда на месяц[15].

Снабжение ведомственной милиции с 1924 г. относилось на средства обслуживаемых ею предприятий и учреждений[16].

Положение ВЦИК и СНК об адмотделах, опубликованное 11 августа 1924 г., сделало их распорядителем кредитов уездных милиций. Воронежский адмотдел считал, что уездную милицию и розыск надо перевести на губернский бюджет, соблюсти твердые штаты и установить нормы денежных отпусков[17].

Циркуляром НКВД от 9 июня 1925 г. признавалось необходимым перевести содержание административного аппарата на средства губернского бюджета и принять меры по установлению единообразных ставок милицейскому персоналу по губерниям[18]. А в Курской губернии в 1925 г. сочли необходимым перевод административных органов на государственный бюджет.

В итоге, согласно «Положению о Рабоче-Крестьянской милиции» от 25 мая 1931 г.[19] общая милиция была переведена с местного бюджета на общегосударственный (снабжалась вооружением, снаряжением и вещевым довольствием).

Исторический опыт функционирования органов общественной безопасности в первой трети XX столетия показывает, что наиболее приемлемым является государственное содержание, так как это позволяет наиболее эффективно обеспечивать их деятельность. Содержание за счет местных бюджетов порождало много проблем, в том числе ставило в зависимость органы правопорядка от администрации, а самостоятельные способы материальной поддержки отвлекали милиционеров от исполнения основных функций.

© Токарева С. Н., 2018

---

[1] *Постановление* Временного правительства об учреждении милиции. Временное положение о милиции. Постановление Временного правительства о собраниях и союзах. Пг, 1917. С. 4–5.

[2] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 1791. Оп. 5. Д. 36. Л. 18.

[3] ГАРФ. Ф. 1791. Оп. 4. Д. 224. Л. 7–7 об.

[4] Государственный архив Тамбовской области (далее – ГАТО). Ф. 1058. Оп. 1. Д. 23. Л. 123–123 об.

[5] ГАТО. Ф. 1058. Оп. 1. Д. 14. Л. 112, 113 об.

[6] ГАТО. Ф. 1058. Оп. 1. Д. 14. Л. 12–12 об.

[7] Государственный архив Курской области (далее – ГАКО). Ф. Р-322. Оп. 1. Д. 8. Л. 11.

[8] ГАТО. Ф. Р-414. Оп. 1. Д. 8. Л. 5.

[9] Инструкция «Об организации советской Рабоче-Крестьянской милиции» от 12 ноября 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (далее – СУ РСФСР). 1918. № 75. Ст. 813. Ст. 9.

[10] Государственный архив Орловской области. Ф. Р-468. Оп. 1. Д. 13 оц. Л. 84 об.

[11] Декреты Советской власти. Т. 5. М., 1971. С. 6–8.

[12] СУ РСФСР. 1920. № 57. Ст. 25; Известия ВЦИК Советов. 1920. 18 июня.

[13] *Киселев И.* 10 лет Рабоче-крестьянской милиции // Административный вестник. 1927. № 10–11. С. 31.

[14] *Моруков Ю. Н.* История органов правопорядка России в точных датах: Хронологический справочник. М., 2007. С. 69.

[15] Государственный архив общественно-политической истории Воронежской области (далее – ГАОПИВО). Ф. 1. Оп. 1. Д. 1153. Л. 3–3 об.

[16] ГАКО. Ф. Р-1287. Оп. 1. Д. 348. Л. 1.

[17] ГАОПИВО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1153. Л. 3 об.–4.

[18] ГАОПИВО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1153. Л. 5.

[19] Собрание законодательства СССР. 1931. № 33. Ст. 247.

Раздел VI

ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ИМПЕРСКОЙ РОССИИ: ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

Д. И. Раскин*

СОЦИАЛЬНО-ХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ ПОЛИЦИИ В СИСТЕМЕ ВНУТРЕННЕГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ НА РАЗНЫХ ЭТАПАХ РАЗВИТИЯ ИМПЕРСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Полиция составляла ядро управления внутренними делами на всех этапах эволюции государственного строя Российской империи. Но и функции самой полиции, и принципы ее взаимодействия с другими органами внутреннего управления на разных этапах были различны. Эволюция полиции в ходе эволюции российской имперской государственности развивалась по общим и для природы, и для общества законам эволюции. В этой эволюции можно наблюдать процессы дифференциации функций и, соответственно, увеличение числа осуществлявших эти функции учреждений, и усиление их специализа-

* *Раскин Давид Иосифович* – профессор кафедры источниковедения истории России Института истории Санкт-Петербургского государственного университета, доктор исторических наук.

ции, сопровождавшееся устранением параллелизма и сокращением количества структур, и включением в систему новых образований (например, в результате реформ местного самоуправления).

Первоначально, при самом появлении столичной полиции, главными ее задачами были упорядочение строительства, контроль за санитарным состоянием, торговлей и тому подобные функции общего благоустройства. Одновременно функции тайной полиции осуществляли чрезвычайные органы – Преображенский приказ, Тайная канцелярия, затем – Тайная экспедиция. И переименование Петербургской полицеймейстерской канцелярии в Главную, и создание полицеймейстерских контор в губернских и провинциальных городах положения радикально не меняли. По-прежнему значительная часть собственно полицейских функций осуществляли губернаторы и воеводы, а также различные чрезвычайные органы[1]. Системную основу места российской полиции среди государственных учреждений Российской империи заложили екатерининские губернские учреждения и в особенности Устав благочиния[2].

Система новых губернских учреждений, во-первых, закрепила подчинение местной полиции губернаторам и в рамках этого подчинения ее взаимодействие с органами местного самоуправления и социального обеспечения, во-вторых, ввела в организацию полиции принцип выборности (сословной), в-третьих, окончательно закрепила в ее компетенции сочетание охраны общественного порядка и благоустройства. При этом, тайная полиция по-прежнему оставалась в ведении чрезвычайных органов. Недолгая попытка создания «высшей полиции» в составе Министерства полиции завершилась окончательным ее переходом в ведение III Отделения. Такое разделение общей и политической полиции можно считать стойкой традицией российской государственности, а состоявшееся в 1880 г. слияние двух полиций в МВД – косвенным признаком эволюции Российской империи в направлении правового государства[3].

Таким образом, полиция в системе российской имперской государственности окончательно определилась как подсистема, не только осуществляющая охрану общественного порядка, но и обеспечивающая исполнение важнейших социальных и экономических функций государства.

В ходе министерской реформы была предпринята попытка разделения управления полицией и «внутренними делами», но, во-первых, такое разделение было недолгим, а, во-вторых, часть функ-

ций по благоустройству и в этот недолгий период оставалась за полицией: дела по обеспечению народного продовольствия, содержанию дорог, мостов и перевозов, дела по приказам общественного призрения. Эти функции были возложены на Департамент полиции хозяйственной[4]. Характерна судьба управления медицинскими учреждениями. В состав Министерства полиции вошли Медицинский департамент, Медицинский совет и Канцелярия генерал-штаб-доктора[5]. После 1819 г. управление медициной окончательно было сосредоточено в МВД, причем центральные и местные медицинские учреждения тесно взаимодействовали с полицейскими, а в ряде случаев их функции переплетались. Попытка в начале XX в. создать отдельное Главное управление государственного здравоохранения встретила сопротивление руководства МВД, отчасти обоснованное[6].

Но полиция не только тесно взаимодействовала с другими органами МВД, ведавшими благоустройством и здравоохранением, но и осуществляла необходимые (прежде всего, исполнительные) функции, без которых эти органы не могли бы действовать.

Роль полиции в местном благоустройстве была закреплена и в «Уставе строительном», и в «Постановлениях о благоустройстве в городах и селениях», и в «Учреждениях и уставах торговых», и в «Постановлениях о фабричной, заводской и ремесленной промышленности», и в «Уставе о обеспечении народного продовольствия», и «Своде учреждений и уставов о общественном призрении», и, конечно, в «Своде учреждений и уставов врачебных по гражданской части»[7], а также в «Строительном уставе» и «Уставе путей сообщения».

Необходимо отметить, что рост числа функций полиции в области благоустройства, здравоохранения и других социальных задач государства происходил благодаря усложнению этих задач и упорядочению системы учреждений, ответственных за эти задачи. Таким образом, возрастание роли полиции в осуществлении государством социальных (а также хозяйственных) функций было следствием не столько «полицейского» характера этого государства, сколько неизбежным последствием государственной политики модернизации.

В пореформенной России наблюдается, с одной стороны, усиление специализации и правоохранительных функций полиции, а, с другой, – сокращение ее социальных и хозяйственных функций. В целом, это связано с развитием модернизационных процессов, в частности, с передачей ряда полномочий местному самоуправлению, упрощением государственного регулирования в области экономики, спе-

циализацией отраслевого управления. Эти процессы отразили общие закономерности эволюции Российской империи от «регулярного государства» с присущей ему опекой и контролем над всеми областями экономической и социальной жизни к современному правовому государству. Но при этом необходимо признать, что в течение длительного времени государство выступало в качестве главного агента модернизации страны, а, следовательно, «полицейский» характер государственного строя Российской империи был обусловлен исторической необходимостью, а поначалу носил и, несомненно, прогрессивный характер.

Все эти процессы развивались весьма медленно и постепенно. Поэтому и соединение в ведомстве МВД значительного числа отраслей управления, и значительная роль полиции в социальной и экономической жизни российского общества сохранялись вплоть до 1917 г.

© Раскин Д. И., 2018

---

[1] *Раскин Д. И.* 1) «Внутренние дела» в системе функций государственного аппарата Российской империи // Дела и дни: Научные труды Российского государственного исторического архива. СПб., 2004. С. 146–147; 2) Охрана общественного порядка в системе институтов российской имперской государственности // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2016. С. 201–202.

[2] *Раскин Д. И.* Охрана общественного порядка в системе институтов российской имперской государственности. С. 202.

[3] *Раскин Д. И.* «Внутренние дела» в системе функций государственного аппарата Российской империи. С. 159–161.

[4] *Высшие* и центральные государственные учреждения России. 1801–1917 гг.: В 4 т. Т. 2: Центральные государственные учреждения / Отв. ред. Д. И. Раскин. СПб., 2001. С. 32.

[5] Параллельно в 1810–1822 гг. существовал Медицинский совет при Министерстве народного просвещения. – См.: *Министерская* система в Российской империи: К двухсотлетию министерств в России. М., 2007. С. 774; *Раскин Д. И.* Несостоявшаяся реформа управления здравоохранением в России // Вопросы истории. 2006. № 4. С. 149–154.

[6] *Раскин Д. И.* Реформа управления здравоохранением как часть политики модернизации Российской империи в начале XX в. // Россия и мир в конце XIX – первой половине XX в.: Сборник к 85-летию Бориса Васильевич Ананьича. СПб., 2017. С. 427–429, 431.

[7] Свод законов Российской империи. Изд. 1832 г. Т. 11. Ч. 2–3; Т. 12. Ч. 4–5; Т. 13. Ч. 1–2. СПб., 1832.

В «Учреждениях и уставах врачебных по гражданской части» содержится

понятие «медицинская полиция».

Ю. В. Сидоркин*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПО БОРЬБЕ С ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМ НИЩЕНСТВОМ КАК НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЛАГОЧИНИЯ В НАЧАЛЕ XVIII ВЕКА

Категория людей, не имеющих средств к существованию, и в силу каких-либо причин не способных заработать себе на жизнь издавна существовала в российском государстве. Возникает необходимость в разграничении этой категории населения, называемых нищими, на подкатегории. Лица, не способные самостоятельно обеспечивать своё существование в силу объективных обстоятельств – старости, состояния здоровья, полученных увечий, можно отнести к первой подкатегории. Вторую – составляли люди, имеющие возможность работать, но не желающие этим заниматься, превратившие нищенство в источник своих доходов.

Реформы Петра I, проведённые им с целью догнать по уровню развития страны Западной Европы, носили порой явно радикальный характер. Модернизация государственных структур и общественной жизни ускорили рост социальной дифференциации в русском обществе, что повлекло за собой увеличение количества нищенствующих элементов[1]. Среди этой огромной массы находились также и профессиональные нищенствующие, которые подпадали под пристальное внимание полиции с момента её образования как самостоятельного, регулярного органа в 1718 г. Принятый в этом же году нормативный документ, определяющий основные направления деятельности нового органа – «Пункты, данные Генерал-полицмейстеру для руководства», предписывал полицейским чинам порядок действий при обнаружении профессиональных нищих: «Всех гулящих и слоняющихся людей хватать и допрашивать»[2].

На местном уровне, в том числе и в сельской местности, до образования регулярных полицейских органов обязанности по противодействию нищенству вменялись губернаторам и воеводам. Инструкции предписывали должностным лицам, «чтоб в его провинции никакие гулящие люди не обретались, а увечных высылать на службу или на работу, куда будет требоваться, отсылать тако ж гулящих людей без

* *Сидоркин Юрий Викторович* – преподаватель кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России.

проезжих писем не пропущать»[3]. Помимо указания на выполнения обязанностей в этом направлении, законодатель прямо разъяснял общественную опасность данного явления: «такие люди всякие злодейства татьбою, разбоем и воровством могут чинить»[4].

Е. К. Максимов, дореволюционный исследователь, занимавшийся проблематикой нищенства в русском государстве, отмечал, что «нищенство из религиозного подвига превратилось в глазах современных деятелей в крупное зло, с которым необходимо было бороться и притом весьма настойчиво»[5]. Эта настойчивость проявлялась в целом ряде указов Петра I, предписывающих борьбу с этим социальным явлением, явно показывающая его решительность в уничтожении «притворного» нищенства и всякого вообще попрошайничества.

Петр I также считал необходимой мерой лишение профессиональных нищих активной поддержки широкими слоями населения путем штрафных и запретительных мер. Именным указом, объявленным генерал-полицмейстером А. М. Девиером в 1720 г., предписывалось «нищим по улицам и при церквах милостыни не просить и никому не давать и по улицам им не шататься…», «а ежели кто даст милостыню нищему, будет с него взять штраф 5 рублей»[6].

Таким действиям со стороны властей оппонировал современник Петра I, мыслитель И. Т. Посошков, который в своём известном произведении отмечал, что весьма не здраво штрафовать тех, кто подаёт милостыню, так как невозможно унять то положение, что Бог определил давать милостыню[7]. Явно указывая на то, что помощь нищенствующим глубоко лежит в религиозном сознании русского населения. Осознавал это и сам правитель, предпринявший в дальнейшем серьёзные преобразования в церковной сфере. В Регламенте Духовной коллегии от 1721 г. Пётр I указывал на необходимость церкви разработать наставление о недопущении носителям православной веры давать милостыню так как «ленивые прошаки нахальством и лукавым смирением чуждые труды проядают и от них государству никакого прока»[8]. Введение таких мер, в том числе, преследовало цель по построению «регулярного государства», в котором все подданные должны нести определённые государственные повинности для достижения всеобщего счастья и благополучия. Это, в частности, подтверждалось широким перечнем задач полиции, закреплённых в Регламенте или Уставе Главного Магистрата, которые по отношению к нищенству выражались в том, что полиция принуждает всех к труду и честному промыслу, презирает нищих, бедных, больных и прочих не-

имущих, являясь «фундаментальным подпором человеческой безопасности и удобности»[9].

В 1722 г. во второй столице – Москве учреждается должность обер-полицмейстера с подчинённой ему полицмейстерской канцелярией. Пётр I также направляет ему подробную Инструкцию, в которой меры по борьбе с нищенством описывались более подробно. Полицейским следовало «нищих отдавать в прежние их места, где они жили и приказывать тем, кому они отданы будут, дабы за ними накрепко смотрели, чтобы они бродя по улицам и по рядам, милостыни не просили». После высылки нищих их хозяева обязаны были организовать им способ пропитания: «заставляли б их что потребно себе работать, дабы они не даром хлеб ели»[10].

В этих условиях деятельность полиции сводилась к ловле уличных попрошаек, осуществлению дознания и высылке их к своим хозяевам. Нищие укрывались в различных притонах, где полиция в ночное время производила периодические облавы. «Гулящие и слоняющиеся» также задерживались полицейскими в момент обращения их к прохожим за милостынею, к ответственности привлекались и дающие милостыню, им следовало заплатить штраф. Кроме притонов нищие ютились в сенных сараях, а в летнее время на пустырях и городских парках[11].

Таким образом, в начале XVIII в. Петром I впервые в русском государстве была выстроена государственная система правового призрения нищенствования, которая в первую очередь основывалась на борьбе с профессиональным нищенством. Петр I видел в этом пагубном социальном явлении угрозу общественной безопасности, всячески это подчеркивая в законодательных актах, конкретно, что от таких ленивых нищих увеличиваются разбои, поджоги. Зарождавшаяся же в этот период регулярная полиция принимала активное участие в претворении в жизнь всех законодательных мер в этой области.

© Сидоркин Ю. В., 2018

---

[1] *Гаврилина Н. А.* Благотворительность в России как фактор социальной стабилизации в условиях рыночных трансформаций в XVII–XIX вв. Тула, 2014. С. 16.

[2] «Пункты данные Санкт-Петербургскому генерал-полицмейстеру». 25 мая 1718 г. // Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. V. 1713–1719. № 3203. С. 571.

[3] ПСЗ-1. Т. V. № 3294.

[4] ПСЗ-1. Т. V. № 3479.

[5] *Максимов Е. К.* К истории государственного призрения в России // Трудовая

помощь. 1901. № 1. С. 2.
[6] ПСЗ-1. Т. VI. С. 264.
[7] *Посошков И. Т.* Книга о скудости и богатстве. М., 1937. С. 185.
[8] ПСЗ-1. Т. VI. № 3718.
[9] ПСЗ-1. Т. VI. № 3708.
[10] ПСЗ-1. Т. VI. № 4047.
[11] *Лысенко В. В.* Полиция дореволюционной России и противоправные проявления в области общественной нравственности (теоретический и историко-правовой анализ): Дис. … докт. юрид. наук. СПб., 1998. С. 216–217.

П. Е. Соборнов*

РОЛЬ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ В ОБЕПЕЧЕНИИ ПОБЕДЫ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЕ 1812 ГОДА

Одной из слабоизученных проблем отечественной и зарубежной историографии является роль российской полиции в обеспечении победы России в Отечественной войне 1812 г. Даже авторы исторического очерка, посвященного истории МВД России, вышедшего к 200-летию МВД в 2002 г., вынуждены были признать сам факт «недостаточной изученности и освещенность в литературе» проблем деятельности российской полиции во время Отечественной войны 1812 г.[1] Такое положение было возможно, на наш взгляд, в связи с отсутствием компрометирующей информации, «необходимой для разоблачения режима», ведь российская полиция вынуждена была решать в громадное количество проблем фронта и тыла.

Настоящим испытанием для российской полиции стала Отечественная война 1812 г. *12(24) июня 1812 г. громадная 600-тысячная армия французского императора Наполеона I Бонапарта (1769–1821) с армиями своих союзников вторглась в пределы Российской империи.* В высочайшем рескрипте императора Александра I на имя председателя Государственного совета графа Н. И. Салтыкова говорилось не только «о вероломном нападении врага и его стремлении и его стремлении разорять Россию», но и «о необходимости поднять оружие и употребить все, врученные проведением способы для отражения силы силою»[2]. Реализация тактики отступления русской армии в первые месяцы войны поставила перед российским правительством ряд задач: обеспечение воинского призыва в русскую армию, эвакуация людей, имущества и материальных ценностей, выявление и розыск французских шпионов, пресечение проникновения в Россию фальшивых ассигнаций, организация народных ополчений во многих губерниях империи, пропаганда и контрпропаганда. Все эти **задачи и были возложены на Министерство полиции Российской империи.** Министерство полиции должно было решать задачи организации внутреннего ополчения. 31 августа 1812 г. император Александр I учредил комитет для организации внутреннего ополчения, при этом

* *Соборнов Павел Евгеньевич* – доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат исторических наук.

одним из самых активных участников данного органа должен был быть министр полиции Александр Дмитриевич Балашов, всю текущую и повседневную работу по организации внутреннего ополчения должен был взять на себя помощник министра полиции. При этом все должностные лица империи по всем делам организации внутреннего ополчения должны были присылать на имя министра полиции все донесения[3]. Таким образом, на *Министерство полиции Российской империи была возложена мобилизация дополнительных резервов русской армии во время Отечественной войны 1812 г.*

Другим направлением деятельности министерства полиции Российской империи в годы Отечественной войны 1812 г. была борьба с предательством и сотрудничеством с врагом (коллаборационизме) в западно-украинских и западно-белорусских землях, вошедших в состав империи в результате трех разделов Речи Посполитой 1772–1795 гг. Александр I в адрес министра А. Д. Балашова еще 6 октября 1810 г. направил секретное предписание об особенностях деятельности полиции по изучению общественных настроений среди населения приграничных западных губерний и бывших польских территорий, вошедших в состав Российской империи. При этом главная **задача полиции должна была сводиться к тому, чтобы предохранить бывшие польские территории от «внешних влияний и утвердить их привязанность к России»**[4]. Для достижения этой цели «полиция в этих губерниях должна действовать посредством 4 главных установлений»: 1) добиваться соблюдения всеми жителями общих законов российских; 2) осуществлять губернаторами особенный надзор за приезжающими из заграницы и при малейшем подозрении неприметно следовать за их поступками и немедленно доносить в столицу; 3) организовать надзор доверенных лиц, которые, путем наблюдений и встреч с известными им людьми, будут извлекать нужные сведения, и доставлять их министру полиции. Организация борьбы с российским коллаборационизмом внутри империи осуществлялась за счет масштабной информационной кампании, направленной на недопущение сотрудничества русских подданных с французскими оккупационными властями. Уже в сентябре 1812 г. центральным аппаратом Министерства полиции, во главе с министром С. К. Вязмитдиновым, были заготовлены листовки. В них население информировалось о том, что «неприятель учреждает в Москве на французский манер присутственные места, или начальства и разглашает о том, что делает он это для восстановления порядка и спокойного пребывания жителей». Эта

информация логически увязывалась с фактами расхищения и грабежа, а далее в данных информационных сообщениях министерства полиции говорилось о прискорбной практике «принятия русскими простолюдинами на себя обязательств быть членами этих учреждений». Министерство полиции, от лица всей русской армии, давало понять, что «правительство будет обнародовать имена таких лиц и подвергать строгому и праведному суду, ибо вступление в учреждаемые неприятелем должности есть уже признание себя ему подвластным, а не просто пленником». Данные информационные сообщения обычно заканчивались рассуждениями о том, что «сын ли тот своему Отечеству, кто поверит неприятелю, пришедшему сюда с мечом и стремящемуся отнять славу и честь нашу?»[5].

Наконец, еще одной задачей Министерства полиции становилось противодействие французским шпионам и разведчикам в русской армии. Для этих целей еще до войны, в апреле 1812 г. в составе Министерства полиции было создано новое подразделение военная полиция во главе с правителем канцелярии министерства Яковом Сангленом, которая должна была располагаться в Вильно-ставке командования русской армией. В условиях Отечественной войны возникал и ряд совершенно новых задач: ведение статистического учета военнопленных по социальному происхождению, роду занятий с целью их вовлечения в восстановительные процессы. Вместе с тем, насущной проблемой становилась охрана французских военнопленных от «чинения обид». Министерство полиции, через гражданских губернаторов на местах должно было принимать меры к прекращению беспорядков и отдавая под стражу нарушителей порядка.

Наконец, Отечественная война 1812 г., как и любая затяжная война ставила проблему обеспечения **санитарной безопасности** в условиях, когда «враг оставлял великое множество убитых и раненных, изтаявших гладом и замерзших». В циркуляре Министра полиции от 16 декабря 1812 г. «о принятии мер к отвращению болезней» говорилось о том, «великое количество трупов и раненных, а особливо с наступлением весны, легко может гниением одних и испарением зловредным других, сделать вредным воздух»[6]. В обязанности министерства полиции входила организация мер по обеспечению санитарной безопасности, выраженных в виде: требований к погребению умерших в ямы, не менее, чем в три аршина глубиной и присыпкой земли, «дабы при открытии весны, не произошло зловредного испарения»; содержание военнопленных в специально отведенных местах,

чтобы больные отлучались от здоровых. При этом на министерство полиции и на земскую и градские полиции возлагались обязанности призрения военнопленных, обеспечение того, чтобы «обыватели обходились с ними ласково и человеколюбиво и что бы пленные вели себя тихо и добропорядочно»; «розыск трупов, которые могут быть отысканы в земле и не зарытые глубоко, с целью их перезахоронения на глубину трех аршин, или сожжения». Наконец, именно на медицинский департамент министерства полиции Российской империи были возложены функции борьбы с болезнями, «вызванных разорениями в местах, бывших театром военных действий, теснота помещений, в которых было множество тел неприятельских. Огромное значение в этих условиях имела пропаганда санитарных и медицинских знаний, необходимых для поддержания «чистоты воздуха». Уже в начале 1813 г. Министерство полиции Российской империи начинает распространение «наставлений о курения, служащих к очищению воздуха» и требует их распространения. В таких наставлениях содержались требования по окуриванию «гасом пресыщенной соляной кислоты», давались наставления получения её и использованию, для обеззараживания домов, в которых находились больные, раненные и умершие»[7]. Эти меры санитарной безопасности способствовали быстрому преодолению все последствий военного времени. Таким образом, российская полиция несла на себе важную обеспечивающую функцию консолидации фронта и тыла, обеспечивало санитарную, продовольственную, государственную безопасность в годину суровых военных испытаний.

© Соборнов П. Е., 2018

[1] *Министерство* внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк: В 2 т. / Под общ. ред. В. П. Сальникова. Т. 1.СПб., 2002. С. 45.
[2] Центральный архив Нижегородской области (далее – ЦАНО). Ф. 2. Оп. 4. Д. 106. Л. 526
[3] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2). Т. XXXII. № 25193.
[4] *Николаенко П. Д.* Полиция России в Отечественной войне 1812 г. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 4. С. 15–19.
[5] ЦАНО. Ф. 2. Оп. 4. Д. 107. Л. 213.
[6] ЦАНО. Ф. 2. Оп.4. Д. 107. Л. 310, 313.
[7] ЦАНО. Ф. 2. Оп. 4. Д. 150. Л. 155, 156.

М. М. Сафонов*

КРАЖА У М. А. МИЛОРАДОВИЧА: БЫЛ ЛИ ГЛАВА ТАЙНОЙ ПОЛИЦИИ ЖЕРТВОЙ СТОЛИЧНОГО КРИМИНАЛА?

Для объективной оценки так называемого восстания декабристов нужно исследовать не только то, что происходило на Сенатской площади. Не менее существенно изучить и то, что имело место за ее пределами, на «втором плане», который при пристальном рассмотрении оказывается вовсе не бэкграундом, а зачастую является ключом для верного понимания того, что разыгрывалось на главной сцене.

К числу таких незамеченных учеными второстепенных эпизодов 14 декабря 1825 г. принадлежит, казалось бы, вопиющая по своей аморальности история о том, как смертельно раненный на Сенатской площади, герой суворовских битв, Отечественной войны и заграничных походов, участник 50 сражений военный генерал-губернатор столицы М. А. Милорадович незадолго перед смертью, беспардонно был ограблен петербургскими ворами. Глава тайной полиции стал жертвой столичного криминала! Едва ли нечто подобное можно найти в анналах российской полиции за все 300 лет ее существования. Можно лишь удивляться тому, что такое незаурядное событие – человек, стоявший во главе политического сыска, сам стал жертвой криминала – не привлекло к себе внимания исследователей. Более того, никто из ученых не поставил естественного вопроса: имело ли место заурядное воровство, поражающее своим цинизмом, или же преступление только носило вид обыкновенной кражи, но в действительности имело подтекст политический.

Несколько дней спустя после смерти Милорадовича дежурный генерал Главного штаба А. Н. Потапов вызвал к себе его адъютанта А. П. Башуцкого и приказал ему письменно изложить все, что случилось с шефом. Башуцкий составил записку и оставил ее в Главном штабе у Потапова. Кроме того, адъютант не раз рассказывал разным людям и об этой возмутительной краже. Генерал Н. С. Голицын расценил ее как факт «любопытный». А вот военный историк А. И. Михайловский-Данилевский, которого Потапов ознакомил с ру-

* *Сафонов Михаил Михайлович* – старший научный сотрудник Санкт-Петербургского института истории Российской академии наук, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник.

кописью, увидел в грабеже умирающего проявление «подлости современников». Только Голицыну адъютант рассказывал, что у шефа украли награды, а Михайловский-Данилевский утверждал – подарки вдовствующей императрицы. Оба мемуариста верили в то, что речь шла о гнусном криминале.

По словам Голицына, в казармах Конногвардейского полка, куда доставили раненного, Милорадовича уложили на диван, раздели, сняли с него мундир с лентой, многочисленные его ордена и уложили их на полу в той же комнате. «После того в нее входило и из нее выходило в течение дня много людей, конечно, не посторонних и чужих, но в конце концов *ордена пропали!* – и так как они нигде и ни у кого не оказались, то вероятно, были украдены, но кем и как – осталось неизвестным. Нет сомнения, что в громадном стечении народа, на Сенатской и других площадях и улицах, в день 14 декабря находились налицо все петербургские воры, для очищения, под шумок, чужих карманов, и может быть, один из них и забрался в суматохе в комнату, где лежал Милорадович, и украл ордена, так или иначе, но это факт любопытный». Мемуарист был очевидцем событий, но не их участником. Когда началась стрельба, он поспешил ретироваться домой. Голицын не ходил прощаться с Милорадовичем, когда его тело было выставлено для прощания. Голицын не знал о том, что, когда туда пришел поклониться покойному губернский секретарь Л. П. Бутенев, правитель канцелярии Милорадовича указал ему «на лежащую на подушке между орденами, украшавшими грудь…, 10-рублевую красненькую ассигнацию, в коей была пробита скважина в величину пистолетной пули». Простреленная ассигнация была извлечена из кармана мундира Милорадовича, в котором он был одет 14 декабря. Выходит, бумажник графа не тронули, а в нем, по словам Башуцкого, было в то утро 400 руб.[1] Видимо, вор действовал не просто «для очищения под шумок чужих карманов»; похитителя интересовали не деньги. Но ассигнация лежала рядом с орденами и медалями. Они тоже не были украдены! Украли нечто иное.

В 1861 г. в Лондоне вышла статья Михайловского-Данилевского о смерти Милорадовича[2]. Здесь говорилось: когда раненного Милорадовича несли в казармы мимо выстроившегося Конногвардейского полка, никто из генералов и офицеров не подошел к раненному герою. Хотя среди них находились его друзьями. Однако «и те даже не изъявили ни малейшего соучастия». «Я довершу, – патетически восклицал историк, – описание подлости современников наших, сказав-

ши, что когда по принесении его в казарму начали его раздевать, то у него украли часы и кольцо, подаренное ему за несколько дней вдовствующей императрицею». В этом акценте на морально-этической стороне дела чувствуется «направляющая рука» Башуцкого. Тезис о похищении имел для него важное значение. И он охотно рассказывал о краже. Но рассказывал по-разному, и акценты расставлял по-иному.

В 1848 г. М. А. Корф выпустил историческое описание 14 декабря 1825 г. В этом сочинении вина за происшедшее косвенно возлагалась на Милорадовича, который своим нерадением проглядел подготовку бунта. Если военный историк верно передал то, что было в Главном штабе, то вор украл вещественные доказательства связи Милорадовича с императрицей Марией Федоровной.

Но когда Башуцкий составлял текст, адъютант сделал все, чтобы развеять малейшие подозрения на этот счет. Башуцкому было очень важно убедить всех в том, что обессиливший Милорадович представлял собой «лакомый кусочек» для вора: грудь в орденах, пальцы в кольцах, в бумажнике – 400 руб. Особо подробно адъютант описал перстень на указательном пальце[3]. Но из рассказа Башуцкого, записанного им самим, следует, что этот-то перстень как раз и не похитили. Автор внушал читателю: не презент претендентки на престол был главной целью воров. Башуцкий описал, как транспортировали Милорадовича[4]. Адъютанту удалось принудить пять незнакомых людей помочь ему довести раненного до казарм. Трое из них были во фризовых шинелях, то есть представители городского плебса. В казарме он оставил раненного на их руках, а сам пошел за доктором. Когда же вернулся, генерал был уже раздет. А лица во фризовых шинелях исчезли. Вместе с ними исчез и любимый бригет Милорадовича, подарок О. Потоцкой, бывшей пассии генерала. Башуцкий обнаружил, что звезды и кресты исчезли, пропала и записная книжка. На левой руке не было ни одного из надетых им поутру колец. Только на указательном пальце правой осталось кольцо, подарок императрицы Марии Федоровны.

Похищенная записная книжка вся «была исписана собственными именами». Глава тайной полиции «беспрерывно получал записки, донесения, известия, по управлению секретной частью была заметна особая хлопотливость, все люди Фогеля были на ногах». Милорадович заносил в книжку все сведения, которые ему доставляли тайные агенты накануне 14 декабря. Важнейшее свидетельство того, что полиция вовсе не дремала, но буквально сбившись с ног, не смогла

отыскать ничего сколько-нибудь конкретного, чтобы можно было начинать аресты[5]. Поэтому обвинения Милорадовича в халатности, мягко говоря, не состоятельны. Вещдоки служебного усердия были налицо, но их похитили простые воры.

Сегодня без труда можно опровергнуть все, что выдумал адъютант. Не только опровергнуть, но и обвинить его самого в том, что именно он и скрыл вещдоки, и чтобы замести следы, сочинил эту историю похищения. Теперь мы знаем, что раненного Милорадовича привезли в казармы «на санях»[6]. А лица во фризовых шинелях, якобы тащившие умирающего на своем горбу по несуществующей тогда улице, выдуманы Башуцким для того, чтобы возложить на них исчезновение сокрытых им самим улик. Вещдоки могли бы вывести на вдовствующую императрицу, в интересах которой глава тайной полиции накануне 14 декабря проявил нерадение, вместо того, чтобы арестовать зачинщиков, список которых был получен им еще 12 декабря[7]. Хорошо осведомленный о том, что должно произойти, утром 14 декабря глава тайной полиции отправился на день рождения к А. А. Майкову в дом Голлидея, где жила его пассия Е. А Телешова[8]. Милорадович поступил столь «легкомысленно», чтобы дать возможность противникам воцарения Николая действовать. Когда не желавшие присягать ему войска собрались на Сенатской, Милорадович трижды появлялся перед царем на Дворцовой. Изображая усердие, он запугивал императора тем, что в сложившейся ситуации можно действовать только военной силой, но ее у Николая нет. Он хотел заставить царя отказаться от воцарения и открыть путь к трону другим претендентам. Но взять на испуг Николая не удалось. Он решил идти до конца по принципу: «Государь или без дыхания». Пуля П. Г. Каховского прервала эту затянувшуюся игру. Видимо, прав был Д. И. Завалишин, когда писал: «…для Милорадовича очень хорошо, что он умер, а иначе его следовало бы судить»[9].

Ленин писал о том, «в 1825 году Россия впервые видела революционное движение против царизма»[10]. Но необходимо иметь в виду, что она видела потому, что Милорадович позволил ей «увидеть». Если же глава тайной полиции, призванной охранять существующий строй, умышленно допускает «революционное движение против царизма», то, естественно, возникает вопрос, было ли оно таковым в действительности. Но это уже совершенно особый сюжет.

© Сафонов М. М., 2018

[1] *14 декабря* 1825 года: Воспоминания очевидцев. СПб., 1999. С. 117, 142, 143,

365, 386.
[2] *Исторический* сборник Вольной русской типографии в Лондоне. Лондон, 1861. Кн. 2. С. 147–151.
[3] *14 декабря* 1825 года: Воспоминания очевидцев. С. 142.
[4] Там же. С. 124–125, 129–130.
[5] *Исторический* вестник. 1908. Январь – март. С. 135.
[6] *14 декабря* 1825 года: Источники, исследования, историография, библиография. Вып. III. СПб., 2000. С. 26.
[7] *Сафонов М. М.* К изучению событий 14 декабря 1825 года: критический анализ мемуарных свидетельств о М. А. Милорадовиче (А. П. Башуцкий и Р. М. Зотов) // 14 декабря 1825 года: Источники, исследования, историография, библиография. Вып. VII. СПб., 2005. С. 332–342.
[8] *14 декабря* 1825 года: Воспоминания очевидцев. С. 432.
[9] *14 декабря* 1825 года: Воспоминания очевидцев. С. 342; *Сафонов М. М.* Третье «пришествие» главы тайной полиции. М. А. Милорадович. 14 декабря 1825 года // Политическая история России: прошлое и современность: Исторические чтения. Вып XII. 2014. С. 7–25.
[10] *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. Т. 30. М., 1985. С. 515.

Н. И. Биюшкина*

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Усиление мер охранительного организационно-правового воздействия Российского государства связано с необходимостью своевременного реагирования на всевозрастающую угрозу развертывания революционно-террористических сил, представляющих реальную опасность исторически сложившимся духовно-религиозным и политико-правовым устоям. В этой связи правительством был принят ряд нормативных правовых актов, призванных регулировать вопросы административного и полицейского контроля. Среди них необходимо отметить, акты, регламентирующие уголовно-правовую и процессуальную сферы: «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» (1845 г.[1] в ред. 1866 г.[2]); Временные правила «О частных складах взрывчатых веществ для надобностей горнозаводской и соляной промышленности» (от 11 мая 1882 г.)[3]; высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об изменении статей 246, 247 и 248; "Уложения о наказаниях уголовных и исправительных"» (от 8 июня 1882 г.)[4]; высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «О временном изменении подсудности и порядка производства по некоторым преступлениям» (от 9 мая 1878 г.)[5]; высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об установлении наказаний за обнаружение государственных тайн» (от 20 апреля 1892 г.)[6]. Нормативные правовые акты, направленные на осуществление мер административно-полицейского воздействия: Положение «О мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» (от 14 августа 1881 г.)[7]; Положение «О полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей» (от 12 марта 1882 г.)[8]; подзаконные акты – например, Положение МВД «О негласном надзоре» (от 1 марта 1882 г.)[9]; циркуляр нижегородского губернатора от 23 июня 1882 г.[10]; циркуляр Департамента МВД от 19 марта 1883 г. за № 528[11], циркуляр нижегородского губернатора от 28 декабря 1884 г. № 787.

* *Биюшкина Надежда Иосифовна* – профессор кафедры теории и истории государства и права Нижегородского государственного университета имени Н. И. Лобачевского, доктор юридических наук, профессор.

Акты, регулирующие процедуры паспортно-визового контроля: Устав «О паспортах и беглых» (1833)[12]; законодательные акты, регулирующие деятельность пенитациарной системы: высочайше утвержденное мнение Государственного Совета «Об изменениях в Своде Законов, вызываемых отменою заключения в рабоче-смирительных домах и новым изданием Уложения о наказаниях» (от 25 ноября 1885 г.)[13]; Свод учреждений и уставов о ссыльных[14]; Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей[15].

Правовые акты фабрично-заводского законодательства: Правила «О надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих» (от 3 июня 1886 г.)[16]; и правовые акты в сфере местного самоуправления: высочайше утвержденное мнение Соединенных департаментов и Государственной экономии Государственного Совета «О временном приостановлении действия узаконений о земских учреждениях в области войска Донского» (от 23 марта 1882 г.)[17] . Соответственно, меры охранительного характера, предпринятые российским правительством в изучаемый период, можно классифицировать по основным направлениям деятельности, таким как:

а) установление административно-полицейского режима усиленной охраны;

б) ужесточение и дифференциация паспортного контроля;

в) введение регламентации гласного и негласного надзора полиции над лицами, попавшими под подозрение в неблагонадежности;

г) усиление мер уголовно-правового характера, предусматривавшее ужесточение санкций за совершение наиболее тяжких уголовных, государственных преступлений, в том числе террористических актов;

д) замена органов правосудия в сфере мировой юстиции административным институтом земских участковых начальников;

е) ужесточение режима содержания осужденных, отбывавших наказание в местах лишения свободы, на каторжных работах, в местностях, определенных для поселения ссыльных, ссыльно-каторжных и др.

Из анализа нормативных правовых актов, регулирующих контрольно-надзорную деятельность полиции в Российской империи во второй половине XIX в. следует, что предпринятый правительством комплекс мер административного характера является оправданным и необходимым ответным действием со стороны государства по защите

общественного порядка и охране режима законности. Законодатель использовал принцип, сформулированный М. Н. Катковым: «Если нужно было подавлять крамолу, прокравшуюся в наше общество, то нужно было подавлять ее, а не содействовать ей»[18]. Используемая правительством политика противодействия «начинаниям, которые внесли немало смуты в сознание» не ограничивалась борьбой с терроризмом: «правительство старалось обезвредить почву, на которой зарождалось это прискорбное явление, другими словами, подавить проявление недовольства»[19].

Следует подчеркнуть, что меры контрольно-надзорного характера объективно востребованы в государствах, вне зависимости от формы правления и зачастую даже от их политического режима. Таким образом, обширная система охранительных мер, сложившаяся и проведенная в жизнь Российским государством во второй половине XIX в., была нацелена на всеобъемлющую защиту российского общества и государства от различных посягательств, что свидетельствует о ее необходимости, исторически непреходящем характере и во многом – независимости от социально-классовых факторов и формы правления, которая естественным образом сложилась в Российском государстве.

© Биюшкина Н. И., 2018

---

[1] «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных». 15 августа 1845 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2). Т. XX. Отд. 1. № 19283.

[2] «О новом издании Уложения о наказаниях». 5 мая 1866 г. // ПСЗ-2. Т. XVI. Отд. 1. № 43265.

[3] «О частных складах взрывчатых веществ для надобностей горнозаводской и соляной промышленности». 11 мая 1882 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (далее – ПСЗ-3). Т. II. № 864.

[4] «Об изменении статей 246, 247 и 248 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных». 8 июня 1882 г. // ПСЗ-3. Т. II. № 952.

[5] «О временном изменении подсудности и порядка производства по некоторым преступлениям». 9 мая 1878 г. // ПСЗ-2. Т. LIII. Отд. 1. № 58488.

[6] «Об установлении наказаний за обнаружение государственных тайн». 20 апреля 1892 г. // ПСЗ-3. Т. XII. № 8513.

[7] «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия». 14 августа 1881 г. // ПСЗ-3. Т. I. № 350.

[8] «О полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей». 12 марта 1882 г. // ПСЗ-3. Т. II. № 730.

[9] В числе источников Положения «О негласном надзоре» можно назвать следующие циркуляры МВД, о которых сохранились упоминания в архивных доку-

ментах: циркуляр Департамента государственной полиции МВД № 228 от 18 февраля 1882 г. (Центральный архив Нижегородской области (далее – ЦАНО). Ф. 340. Оп. 2. Д. 8. Л. 12), циркуляр МВД № 1109 от 13 февраля 1882 г. (ЦАНО. Ф. 364. Оп. 1. Д. 122. Л. 3, 3 об., 4, 4об.).

[10] ЦАНО. Ф. 340. Оп. 2. Д. 8. Л. 25.

[11] ЦАНО. Ф. 340. Оп. 2. Д. 8. Л. 16.

[12] Свод законов Российской империи. Т. XIV. СПб., 1890. С. 2–38.

[13] «Об изменениях в Своде Законов, вызываемых отменою заключения в рабоче-смирительных домах и новым изданием Уложения о наказаниях» от 25 ноября 1885 г. // ПСЗ-3. Т. V. № 3316.

[14] Свод учреждений и уставов о ссыльных // Свод законов Российской империи. Т. XIV. СПб., 1890.

[15] Свод учреждений и уставов о содержащихся под стражей // Свод законов Российской империи. Т. XIV. СПб., 1890.

[16] «О надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих». 3 июня 1886 г. // ПСЗ-3. Т. VI. № 3769.

[17] «О временном приостановлении действия узаконений о земских учреждениях в области войска Донского». 23 марта 1882 г. // ПСЗ-3. Т. II. № 759.

[18] *Современная* летопись. По Московским ведомостям // Русский вестник. 1882. Июнь. С. 947.

[19] *Император* Александр III. СПб., 1894. С. 153.

Д. А. Бражников*

О НОРМАТИВНОЙ ОСНОВЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Предупреждение преступности всегда относилось к одному из самых приоритетных направлений в практике государственных органов и общественных институтов. По справедливому замечанию М. В. Гончаровой, обеспечение законности предупредительной деятельности невозможно без надлежащей нормативной основы[1]. На всех этапах исторического развития нашего общества цели, задачи и практическая реализация уголовно-правовой политики России были напрямую предопределены нормативно-правовыми актами, регламентирующими деятельность субъектов профилактики[2].

В Российской империи особая роль в предупреждении преступлений отводилась полиции, осуществляющей свою деятельность не только на основе нормативных правовых актов, но и предписаний, а также справочных материалов[3].

Первым источником комплексного правового регулирования предупреждения правонарушений в Российской империи, детально регламентирующим все организационно-правовые и специальные аспекты, стал *«Устав о предупреждении и пресечении преступлений»* (1832), который впоследствии трижды (1842, 1857, 1900) существенно обновлялся. Устав вошел в Свод законов Российской империи и не имел аналогов в зарубежных странах. Заметим, что в современной России подобный нормативный правовой акт был принят лишь в 2016 г.[4] В советский период так и не удалось законодательно оформить систему мер предупреждения преступности.

«Устав о предупреждении и пресечении преступлений» вобрал в себя многие предписания из источников права в сфере противодействия преступности с 1649 г. Перечислим лишь основные из них.

«Наказ о градском благочинии» (1649) (регламентировал деятельность по охране общественного порядка в Москве в целях предупреждения «всякого воровства» путем круглосуточной езды подьячих с «решеточными приказчиками», а так же ходьбы жителей по улицам

* *Бражников Дмитрий Анатольевич* – заместитель начальника Всероссийского научно-исследовательского института МВД России (по научной работе) (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

и переулкам; содержал требования о пресечении фактов незаконного производства и продажи спиртных напитков (корчемства) и недопущении нарушений нравственности).

Соборное уложение (1649), в котором согласно ст. 68 гл. XVIII выборные от жителей сотские и десятские в своих «десятках» должны были не допускать «корчемного продажного никакого питья... и всякого воровства...».

Следует отметить, что в процессе предупредительной деятельности всегда особое внимание уделялось профилактике пьянства, поскольку разрушительное влияние алкоголизма принадлежало к разряду основных факторов, детерминирующих преступность. Например, Н. И. Григорьев в своем обстоятельном научном труде «Алкоголизм и преступления в г. С.-Петербург»[5] приводит на 12 страницах внушительный список литературы по вопросу влияния алкоголизма на преступность. Ученые того времени единогласно признавали тесную, этиологическую связь между алкоголизмом и различными видами преступности. «Алкоголизм и преступление – это два явления общественной жизни, находящиеся в тесной связи друг с другом. Опыт большинства стран показывает, что от 50 % до 60 % преступлений совершается под влиянием спиртного отравления, и спирт, быть может, больше способствует развитию преступных деяний человека, нежели невежество и нищета»[6].

«Пункты, данные Санкт-Петербургскому Генерал-полицмейстеру» (1718), где установлен круг задач полиции, сформулирована программа деятельности полиции, определены ее роль и место в государстве, и обязанности: 1) надзор за благоустройством и санитарией; 2) охрана общественного порядка и борьба с преступностью (регулировалось выявление и досмотр подозрительных домов, предоставляемых для распития спиртных напитков и запрещенных игр, поскольку в этих местах могли концентрироваться потенциальные правонарушители; пресекались праздность и тунеядство; осуществлялся надзор за законностью пребывания приезжих лиц и т. п.); 3) обеспечение пожарной безопасности.

«Инструкция или Наказ Воеводам» (1719), предусматривала меры по устранению многих социальных причин правонарушений: бродяжничества, праздности, тунеядства, безработицы, беспризорности и т. п.; обязывала воеводу, кроме административно-полицейских функций, проявлять заботу о распространении прогресса и просвещения, развитии промышленности, торговли, наук, насаждении ме-

дицинских и благотворительных заведений и т. п.

«Регламент или устав Главного магистрата» (1721) предписывал полиции поддерживать нравственность подданных, не допускать праздности, излишней роскоши и мотовства; выявлять лиц, поведение которых не укладывалось в принятые нормы; не допускать детской беспризорности. Сохраняя исторический колорит, приведем нормы разд. X «О полицейских делах»: полиция «споспешествует в правах и в правосудии, рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и обманщиков и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и к честному промыслу,… призирает нищих, бедных, больных, увечных и прочих неимущих, защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям божиим, воспитывает юных в целомудреной чистоте и честных науках; в кратце ж над всеми сими полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальной подпор человеческой безопасности и удобности…»[7].

«Инструкция, данная Московской полицеймейстерской канцелярии» (1722), подробно регламентировала тактические аспекты охраны общественного порядка.

«Наказ губернаторам и воеводам и их товарищам» (1728), предписывал во всех местностях, для искоренения воров и разбойников принимать превентивные меры в виде своевременного розыска и задержания потенциальных преступников, а так же расследования дел, «...что бы видя скорой розыск и экзекуцию, имели страх и унимались другие воровать и разбивать...». Этот правовой документ закреплял и ранние меры предупреждения правонарушений.

«Инструкция сотскому с товарищи» (1774), подтверждала полицейские функции сотских, пятидесятских и десятских; обязывала нижние чины сельской полиции реализовывать целый комплекс профилактических мер. В частности, предупреждать корыстно-насильственные преступления в своих селениях, выявлять и задерживать воров, разбойников, шпионов, беглых и пристанодержателей.

В 1759 г. для более эффективного осуществления мер специального предупреждения преступности и «прочих спокойствие и безопасность общества нарушающих злодействий», а также для выявления и задержания «подозрительных людей» в ведение Главной полиции были переданы две полностью комплектные роты драгун.

«Учреждением для управления губерний Всероссийской империи» (1775) создавалась сельская полиция и преобразовывалась го-

родская. Должностные лица этих органов реализовывали весь комплекс перечисленных выше мер предупреждения правонарушений.

В качестве главного координирующего субъекта предупредительной деятельности следует назвать Департамент полиции, период функционирования которого относится к 1880–1917 гг. Довольно длительное время (почти 37 лет) Департамент функционировал как главный инструмент управления полицейскими органами. С 1907 г. по февраль 1917 г. к числу задач Департамента полиции относились: предупреждение и пресечение правонарушений, сохранение общественной безопасности и порядка,

Результаты проведенного исследования позволяют констатировать, что в Российской империи разветвленная общегосударственная система предупреждения правонарушений имела вполне эффективное правовое обеспечение.

© Бражников Д. А., 2018

---

[1] *Гончарова М. В.* Проблемы формирования системы предупреждения преступности в России // Пробелы в российском законодательстве. 2016. № 4. С. 19–21.

[2] *Афанасьева О. Р.* Роль общественных организаций в борьбе с насильственной преступностью и минимизации ее социальных последствий // Уголовная ответственность и наказание: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессоров кафедры уголовного права Рязанской высшей школы МВД СССР В. А. Елеонского и Н. А. Огурцова / Под ред. В. Ф. Лапшина. Рязань, 2017. С. 194.

[3] *Бражников Д. А., Шиян В. И.* Криминологические исследования преступности несовершеннолетних в Российской империи XIX – начала XX века // Общество и право. 2017. № 3(61). С. 88.

[4] См.: Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3851.

[5] *Григорьев Н. И.* Алкоголизм и преступления в г. С.-Петербург. СПб., 1900. С. 189–200.

[6] *Диомидов И. М.* Алкоголизм как фактор преступности несовершеннолетних // Сборник статей под ред. М. Н. Гернета. М., 1912. С. 354.

[7] *Реформы* Петра I: Сборник документов / Сост. В. И. Лебедев. М., 1937. С. 195.

А. Д. Прошляков*

УГОЛОВНОЕ ДЕЛО ОБ УБИЙСТВЕ АЛЕКСАНДРА II: БЫСТРОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ И СКОРЫЙ СУД

1 марта 1881 г. террористам-народовольцам, уже несколько лет буквально охотившимся на императора Александра II, наконец-то удалось осуществить свой преступный умысел. На набережной Екатерининского канала в Петербурге было совершено покушение на его жизнь посредством двух взрывчатых метательных снарядов. От первого взрыва Александр II не пострадал, а в результате второго получил тяжелые ранения, от которых через некоторое время скончался.

На месте совершения преступления был задержан один из покушавшихся – Рысаков, метнувший в карету царя первый снаряд, а другой участник покушения, бросивший под ноги Александру II вторую бомбу, был смертельно ранен её же осколками и умер через несколько часов[1]. Во время следствия и суда его личность так и не была точно установлена, и лишь спустя много лет стало известно, что виновный – это Игнатий Гриневицкий. Попутно стоит заметить, что неустановление личности погибшего террориста «не смутило» российских юристов того времени (и, останься он жив, несомненно, был бы повешен как и другие участники покушения), в отличие от современного поколения процессуалистов, устроивших в середине 90-х годов прошлого века целую дискуссию по поводу того, можно ли вообще привлекать к уголовной ответственности лиц, анкетные данные о личности которых не установлены.

2 марта 1881 г. от ранее арестованного Андрея Желябова поступило заявление (говоря нынешними терминами – явка с повинной), в котором он сообщил о своей причастности к совершенному преступлению и пожелал оказаться на скамье подсудимых со своими товарищами.

В течение следующих двух недель – с 3 по 17 марта были задержаны еще четыре участника покушения – Геся Гельфман, Тимофей Михайлов, Софья Перовская, Николай Кибальчич, причем задержание последнего вынудило составить в отношении него дополнительный обвинительный акт, поскольку основной был уже подписан и

* *Прошляков Алексей Дмитриевич* – заведующий кафедрой уголовного процесса Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор юридических наук, профессор.

утвержден. Нельзя не отметить, что расследование по делу с беспрецедентным в истории России обвинением было проведено в кратчайшие (если сравнить с теперешней неторопливостью следствия по делам о преступлениях террористического характера) сроки, причем без обращения к каким-либо исключительным, чрезвычайным или экстраординарным формам уголовного судопроизводства.

В столь же сжатые сроки – с 26 по 29 марта прошел и суд над цареубийцами. По российским законам того времени это дело могло быть передано на рассмотрение нескольких судов в зависимости от решения нового императора. Александр III выбрал Особое присутствие Правительствующего Сената[2].

Формально процесс проходил открыто, хотя меры безопасности, в том числе и своеобразный пропускной режим, были, естественно, предприняты. Все подсудимые были обеспечены защитой, лишь Желябов счел нужным защищаться сам. Никаких особых юридических сложностей при разбирательстве дела не возникло, если не считать двух спорных вопросов.

Во-первых, Желябов заявил, что дело не может быть рассмотрено Особым присутствием Правительствующего Сената, а подсудно суду присяжных, которые, в отличие от членов Особого присутствия, не давали присягу заинтересованной стороне – правительственной власти. Это ходатайство было отклонено.

Во-вторых, защитник Рысакова – присяжный поверенный Унковский полагал, что его подзащитный 19 лет от роду – по российским законам несовершеннолетний, и, стало быть, не мог быть приговорен к смертной казни[3]. Суд с этим не согласился.

30 марта был провозглашен приговор, все подсудимые признаны виновными и на основании нескольких статей Уложения о наказаниях приговорены к лишению всех прав состояния и смертной казни через повешение[4].

На обжалование состоявшегося приговора отводился срок в одни сутки, но ни один из осужденных этим правом не воспользовался. Правда, двое из приговоренных – Рысаков и Михайлов подали просьбы о помиловании, которые были признаны не заслуживающими удовлетворения, хотя на целесообразности или даже необходимости помилования цареубийц настаивали видные представители российской интеллигенции – писатель Лев Толстой и философ В. С. Соловьев – сын известного историка С. М. Соловьева[5].

Из-за выявленной 31 марта при освидетельствовании беремен-

ности исполнение приговора над Гельфман было отложено (затем Александр III заменил ей смертную казнь вечной каторгой)[6], а остальные осужденные повешены 3 апреля. Это была последняя в истории дореволюционной России смертная казнь, исполненная публично.

© Прошляков А. Д., 2018

[1] *Дело* о совершенном 1 марта 1881 года злодеянии, жертвою коего пал император Александр II. М., 2014. С. 21.

[2] Там же. С. 25.

[3] *Троицкий Н. А.* Безумство храбрых. Русские революционеры и карательная политика царизма. 1866–1882 гг. М., 1978. С. 197; *Дело* о совершенном 1 марта 1881 года злодеянии, жертвою коего пал император Александр II. С. 418–424.

[4] *Дело* о совершенном 1 марта 1881 года злодеянии, жертвою коего пал император Александр II. С. 447.

[5] *Троицкий Н. А.* Царизм под судом прогрессивной общественности: 1866–1895 гг. М., 1979. С. 134–135. *Дронов И. Е.* Сильный, державный. Жизнь и Царствование Императора Александра III. М., 2017. С. 313–314.

[6] *Дело* о совершенном 1 марта 1881 года злодеянии, жертвою коего пал император Александр II. С. 31

О. В. Виноградов*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ И ПОЛИЦИИ ПРИ ВВЕДЕНИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОГО ПОЛОЖЕНИЯ (КОНЕЦ XIX – НАЧАЛО XX ВЕКА)

Конец царствования Александра II завершившийся «катастрофою 1-го Марта 1881 г. обусловил настоятельную необходимость изыскания способов к пресечению социально-революционного движения и выработке мер к обеспечению общественного порядка и спокойствия»[1].

Не находя иных способов борьбы с революционным движением, массовыми крестьянскими выступлениями, а также актами политического террора, царизм прибегает к разработке крайних организационно-правовых мер, допускавших введение в Российской империи исключительного (чрезвычайного – в современной трактовке) положения.

14 августа 1881 г. Александром III было утверждено «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»[2] (далее – Положение). Известный отечественный юрист и государственный деятель В. М. Гессен отмечал, что принятие этого нормативного правового акта представляло собой кодификацию «законодательных мероприятий, разновременно изданных»[3].

Американский исследователь Р. Пайпс по этому поводу пишет: «14 августа 1881 г. Александр III узаконил своей подписью наиболее важный законодательный акт в истории императорской России между отменой крепостного права в 1861 г. и Октябрьским Манифестом 1905 г.». По мнению приведённого автора, этот акт «кодифицировал и систематизировал проведённые в предыдущие годы репрессивные меры и сделался настоящей конституцией»[4].

Основное содержание Положения от 14 августа 1881 г. заключалось в том, что в случаях проявления преступной деятельности лиц, создававших угрозу государственному порядку и общественной без-

* *Виноградов Олег Васильевич* – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Лужского института (филиала) Ленинградского государственного университета имени А. С. Пушкина, кандидат юридических наук, доцент.

опасности, Положение предусматривало возможность объявления соответствующих местностей на исключительном положении. Положение полностью сосредоточивало борьбу с подрывной деятельностью в руках Министерства внутренних дел (ст. 1 Положения) и устанавливало две степени исключительных мер: усиленную охрану и чрезвычайную охрану.

Право первоначального объявления какой-либо местности Российской империи в положении усиленной охраны принадлежало Министру внутренних дел, а в местностях, подведомственных генерал-губернаторам и им, но с утверждения Министра внутренних дел (ст. 7 Положения).

Положение чрезвычайной охраны вводилось «не иначе, как Высочайше утвержденным положением Комитета Министров, по представлению Министра Внутренних Дел» (ст. 9 Положения).

Статья 6 Положения определяла: «Пределы устанавляемых обязанностей обывателей и прав административных властей соразмеряются со степенью проявившихся в той или другой местности беспорядков:

а) когда общественное спокойствие в какой-либо местности будет нарушено преступными посягательствами против существующего государственного строя или безопасности частных лиц и их имуществ, или подготовлением таковых, так что для охранения порядка применение действующих постоянных законов окажется недостаточным, то местность эта может быть объявлена в положении усиленной охраны;

б) когда такими посягательствами население известной местности будет приведено в тревожное настроение, вызывающее необходимость принятия исключительных мер для безотлагательного восстановления нарушенного порядка, то означенная местность может быть объявлена в положении чрезвычайной охраны».

Сущность Положения усиленной охраны заключалась в том, что в местностях, объявленных в состоянии усиленной охраны права и обязанности по «охранению государственного порядка и общественной безопасности», возлагались на генерал-губернаторов, губернаторов и градоначальников (ст. 14 Положения). В пределах этих местностей указанные выше должностные лица наделялись исключительными полномочиями, определёнными ст. 15–21 Положения.

Положение чрезвычайной охраны характеризовалось тем, что помимо системы мер и временных ограничений, которые могли при-

меняться в отношении граждан и организаций при введении положения усиленной охраны, последнее влекло за собой существенное расширение полномочий административных властей. Это выражалось в том, что в местностях, объявленных в положении чрезвычайной охраны генерал-губернаторам кроме всех прав, предусматривавшихся при усиленной охране, предоставлялись права главноначальствующих и главнокомандующих в военное время. К таким правам относились: право подчинять некоторые местности назначенным ими лицам для управления не только гражданской администрацией, но и войсками; право учреждать особые военно-полицейские команды; право делать изъятия из общей подсудности с передачей дел военным судам и др. (ст. 24–26 Положения).

Примечательно, что разд. IV Положения от 14 августа 1881 г. имел название «Правила для местностей, необъявленных в исключительном положении». Следовательно, Положением предусматривалось ещё одно «особое» состояние, представлявшее нечто среднее между обычным, нормальным состоянием общественной и государственной жизни и положением усиленной охраны. Введение особого положения зависело от Высочайше утвержденных положений Комитета министров.

При введении особого положения (срок которого не определялся) министру внутренних дел по согласованию с министром юстиции предоставлялось право предавать военному суду за вооружённое сопротивление или нападение на должностных лиц. При особом положении губернаторам и градоначальникам предоставлялись те же права по отстранению от должностей, что и при усиленной охране. Местным начальникам полиции и жандармского управления и их помощникам предоставлялись права по производству обысков и выемок в любое время, а так же подвергать предупредительному и полицейскому аресту на сроки не свыше 7 дней (ст. 28–31 Положения)[5].

Положение усиленной охраны могло устанавливаться сроком до одного года, положение чрезвычайной охраны – до полугода. Продление этих сроков осуществлялось тем же порядком, что и при первоначальном введении (ст. 12 Положения).

Характеризуя правовую природу исключительного положения, В. М. Гессен отмечал, что «по своей юридической природе положение об усиленной, и положение о чрезвычайной охране относятся к категории, так называемой, гражданской диктатуры»[6].

Положение от 14 августа 1881 г. было введено в действие подпи-

санным 4 сентября 1881 г. именным, данным Сенату Указом «Об издании Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия и объявления некоторых местностей Империи в состоянии усиленной охраны»[7].

После обширной преамбулы Указа, в которой обосновывалась «необходимость допустить на время чрезвычайные меры преходящего свойства для водворения полного спокойствия и для искоренения крамолы» объявлялось о введении состояния усиленной охраны в 10 губерниях, в крымских уездах и в г. Бердянске Таврической губернии, г. Воронеже и уезде, Ростове-на-Дону и Мариуполе Екатеринославской губернии, а также Одесском, Таганрогском и Керчь-Еникальском градоначальствах (ст. 1 Указа).

Помимо объявления состояния усиленной охраны в ст. 3 Указа отмечалось, что ст. 28–31 Положения от 14 августа 1881 г. распространялись на все местности Российской империи. Эти статьи касались именно местностей, не объявленных в исключительном положении, в которых разрешалось проводить в жизнь ряд административных мер предусмотренных для положения усиленной охраны.

Таким образом, все местности России объявлялись либо на исключительном, либо на полуисключительном положении[8].

Действие исключительного положения в России периодически продлевалось и Николаем II, вступившим на престол после смерти 20 октября 1894 г. в Ливадии, его отца императора Александра III.

Как в период правления Александра III, так и в начале царствования Николая II с 1881 по 1905 гг. в состоянии усиленной охраны непрерывно в течение 24 лет находились губернии: Петербургская, Московская, Харьковская, Киевская, Волынская и Подольская; градоначальства: Одесское и Таганрогское; города: Ростов-на-Дону и Николаев. При первых признаках надвигавшейся революции усиленная охрана охватывает почти всю Россию. В 1901 г. усиленная охрана вводится почти одновременно в губерниях: Полтавской, Самарской, Виленской, Владимирской, Лифляндской, Минской, Могилёвской, Витебской, Гродненской, Казанской, Ярославской, Томской, Нижегородской, Саратовской, Тифлисской, Бакинской и Бессарабской[9].

В 1901 г. режим исключительного положения распространялся более чем на треть населения России. В период же революционных событий 1905–1907 гг. царское правительство объявляло на положении усиленной и чрезвычайной охраны 65 губерний и областей, а в 25 губерниях и областях вводилось военное положение[10].

Право вводить чрезвычайное положение было расширено с изданием именного Высочайшего Указа, данного Сенату 14 декабря 1905 г. «О правилах чрезвычайной охраны на железных дорогах»[11].

Во время Первой мировой войны во многих местностях Российской империи действовали Правила от 18 июня 1892 г. «О местностях, объявляемых состоящими на военном положении»[12]. При этом, во время войны все местности России, не находившиеся на военном или осадном положении, согласно Указу от 24 июля 1914 г. «О принятии исключительных мер по охране во всей Империи порядка и общественной безопасности» были объявлены на положении чрезвычайной охраны.

Можно резюмировать, что Положение от 14 августа 1881 г. было временным нормативным правовым актом, срок действия которого при первоначальном принятии ограничивался тремя годами. Однако Министерство внутренних дел периодически возбуждало через Комитет министров ходатайства о продлении сроков действия Положения от 14 августа 1881 г. фактически до падения самодержавия.

© Виноградов О. В., 2018

---

[1] *Общий обзор* деятельности министерства внутренних дел за время царствования Императора Александра III. СПб., 1901. С. 165.

[2] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (далее – ПСЗ-3). Т. I. СПб., 1885. № 350.

Следует отметить, что 4 сентября 1881 г. именным, данным Сенату указом «Об отмене действия некоторых узаконений, изданных к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» было отменено действие 21 временного узаконения, направленных на борьбу с «крамолой» и иными антигосударственными преступлениями. – ПСЗ-3. Т. I. № 383.

[3] *Гессен В. М.* Исключительное положение. СПб., 1908. С. 161.

[4] *Пайпс Р.* Россия при старом режиме. М., 1993. С. 398.

[5] *Общий обзор* деятельности министерства внутренних дел за время царствования Императора Александра III. СПб., 1901. С. 166.

[6] *Гессен В. М.* Исключительное положение. С. 181.

[7] ПСЗ-3. Т. I. № 382.

[8] *Зайончковский П. А.* Кризис самодержавия на рубеже 1870–1880 гг. М., 1964. С. 409.

[9] *Гессен В. М.* Исключительное положение. С. 172.

[10] *Гернет М.* История царской тюрьмы. Т. 5. М., 1956. С. 90; *Бессарабов В. Г., Шаров Р. В.* Правовое регулирование ограничений прав и свобод в Российской Федерации // «Чёрные дыры» в Российском законодательстве. 2006. № 4. С. 65.

[11] ПСЗ-3. Т. XXV. Отд. 1. № 27045.

[12] ПСЗ-3. Т. XII. № 8757.

О. В. Ванюшина*

СПЕЦИФИКА ОРГАНИЗАЦИИ ПОЛИЦЕЙСКОГО НАДЗОРА ЗА ЛИЦАМИ, АДМИНИСТРАТИВНО ВЫСЛАННЫМИ В ТВЕРСКУЮ ГУБЕРНИЮ ЗА «ПОЛИТИЧЕСКУЮ НЕБЛАГОНАДЕЖНОСТЬ» В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В конце XIX – начале XX в. административная ссылка и высылка являлись важными мерами карательной политики государства в борьбе с оппозиционно настроенными к существующей власти лицами. Следует отметить, что под административной высылкой понималось воспрещение проживать в определенной местности, принудительное удаление во внесудебном порядке «политически неблагонадежных» лиц из мест их постоянного жительства с правом избрания места водворения, либо отправление «на родину» или по месту «приписки» с подчинением гласному или негласному надзору полиции. Ссылка же подразумевала водворение в определенную, конкретную местность проживания. Центральные губернии Европейской России использовались для водворения административно высланных лиц. К числу мест административной высылки была отнесена и Тверская губерния. Здесь не по своей воле оказались многие революционеры, народники и те, кто по какой-либо причине был не согласен с официальной властью.

Тверской край представлял особый интерес для административно высланных лиц, в силу его исключительного географического положения между столиц, наличия железнодорожного сообщения и либерального земства, всегда готового прийти на помощь «неблагонадежным» лицам. Местные полицейские власти были обеспокоены скоплением административно высланных в губернии и неоднократно поднимали вопрос о прекращении высылки в Тверской край. Так, начальник ТГЖУ в донесении от 20 июня 1903 г. писал: « …вследствие того, что из Санкт-Петербурга и Москвы почти все привлекаемые к дознаниям и отдаваемые под особый надзор полиции лица обыкновенно избирают местом жительства Тверь и Тверскую губернию, весьма удобную по своему географическому положению между двумя столицами, а также в надежде найти для себя занятие в Земской Управе, так как всем им хорошо известно, что представите-

* *Ванюшина Олеся Викторовна* – научный сотрудник исторического отдела Тверского государственного объединенного музея, кандидат исторических наук.

лями Тверского и Новоторжского Земств подбираются служащие исключительно из поднадзорных, то имею честь покорнейше просить Департамент полиции не будет ли признано возможным воспретить на будущее время упомянутым лицам, не принадлежащим по происхождению к Тверской губернии, избирать местом жительства последнюю, ибо, по прибытии в Тверь, поднадзорные тотчас же заводят знакомства с членами Тверского комитета и продолжают вести свою противоправительственную деятельность. При этом присовокупляю, что в данное время в районах вверенного мне Управления поднадзорных разного рода состоит более 150 человек»[1]. Как известно высылка в губернию не прекратилась. Сосредоточение же значительного количества административно высланных лиц в одном населенном пункте приводила к увеличению их влияния на местное население, а также существенно осложняло ведение полицейского надзора. Власти, переселяя «неблагонадежный» элемент за пределы одной губернии, тем самым создавали проблемы для другой. В этом отношении показателен пример Тверского края.

Жизнь административно высланных лиц была подвергнута ряду существенных ограничений. Условия отбывания административной высылки лицами, подчиненными гласному надзору полиции, определяло «Положение о полицейском надзоре, учреждаемом по распоряжению административных властей», изданное 12 марта 1882 г. (далее – Положение 1882 г.)[2]. Полиция обязана была вести пристальное наблюдение даже за личной жизнью поднадзорных, не допустить влияния поднадзорных на местное население. Положение 1882 г. стало юридическим основанием для ограничения административно высланных в праве выбора целого ряда занятий. Лица, состоящие под надзором полиции, обязаны были являться в полицейский участок по первому требованию местных правоохранительных органов. Положение допускало проведение полицией обысков и вторжение в жилище поднадзорного лица в любое время. Министром внутренних дел могло быть вынесено постановление о перлюстрации всей его переписки. Отлучки в другие губернии предоставлялись поднадзорным Министром Внутренних Дел с согласия губернатора, в пределах уезда – с разрешения местного начальника полиции, в пределах губернии – местного губернатора и только по уважительным причинам и в случаях удовлетворительного поведения высланного лица[3]. Власти очень серьезно подходили к вопросу о предоставлении отлучек поднадзорным и тщательно «взвешивали» каждое свое решение. При этом

местная администрация и полицейские чины старались действовать исключительно в рамках закона. Однако на практике, вероятно в силу некомпетентности некоторых чинов полиции, это условие Положения 1882 г. не всегда соблюдалось. Так случилось с Юлией Рюриковой, высланной в 1912 г. в г. Бежецк под гласный надзор полиции. Ю. Рюрикова изъявила желание отбывать дальнейший надзор полиции в Нижнем Новгороде, куда ей было выдано проходное свидетельство помощником Бежецкого уездного исправника Сперанским, не имевшим на это полномочий. За что последний и получил строгий выговор[4].

Неординарная история произошла в 1907 г. с состоящим под гласным надзором полиции в г. Корчеве Тверской губернии крестьянином И. Д. Кондратовым, который обратился с прошением о разрешении переезда в село Кимры Тверской губернии по причине того, что он не смог найти в Корчеве работу.

Корчевской уездный исправник, вопреки ст. 8 Положения 1882 г., вероятно, незнакомый с этим Положением, разрешил гласноподнадзорному, не просто временную отлучку, а переход на постоянное местожительство и притом даже не в другой уезд Тверской губернии, а в другую губернию, и выдал И. Д. Кондратову проходное свидетельство, где по ошибке указал вместо села Кимры Тверской губернии г. Каширу Тульской губернии. Одновременно вся переписка о гласноподнадзором была препровождена уездным исправником в Каширское полицейское управление. И. Д. Кондратов вынужден был отправиться в Каширу, откуда в дальнейшем был возвращен в Корчеву. За непростительную ошибку, допущенную «по нерадивости по службе» Тверской губернатор Н. Г. фон Бюнтинг объявил Корчевскому уездному исправнику замечание с предупреждением, что за подобного рода небрежности могут последовать более строгие взыскания.

Недостаток подготовленных кадров также негативно сказывался на осуществлении полицейского надзора. В 1910 г. в штате Тверского ГЖУ состояло 24 унтер-офицера, 6 из которых являлись филёрами[5]. В июне 1910 г. двое из 6 филёров были уволены со службы «за пьянство и неисполнение поручений». В результате в распоряжении начальника ТГЖУ остались 4 унтер-офицера-филера.

В отчете начальника ТГЖУ полковника Девлет-Кильдеева за 1888 г. отмечалось, что «…наблюдение за неблагонадежными лицами вообще через одних только жандармских унтер-офицеров и городовых положительно не достигает цели и не может дать никаких суще-

ственных результатов, ибо как жандармы, так и городовые хорошо им известны в лицо и не настолько развиты, чтобы могли проникать в среду их. Вообще поднадзорные не только проводят их, но как бы сознавая свою неприкосновенность, доходят до такой дерзости, что позволяют себе глумиться над ними, делая в лице гримасы и показывая им иногда без всякого повода кукиши»[6]. Это вполне объяснимо. Тверь была небольшим, провинциальным городом, где каждый человек был на виду и вполне возможно, что полицейских, осуществляющих наблюдение, поднадзорные знали в лицо.

Таким образом, с одной стороны, полицейский надзор жестко регламентировал жизнь поднадзорных лиц – обязательные еженедельные визиты в полицейский участок, регулярная слежка со стороны полиции, необходимость просить каждый раз новое разрешение на временную отлучку, законодательные ограничения в праве выбора занятий. В тоже время в рассматриваемый период система полицейского надзора начинает терять свою эффективность, не выполняя в полной мере поставленных перед ней задач, что было обусловлено целым рядом причин: не достаточной подготовленностью и малочисленность полицейских чинов, рассогласованностью в действиях между общей и политической полицией в губернии, массовостью высылки, что приводило к скоплению «неблагонадежного элемента» на территории губернии и все большей радикализацией местного населения.

© Ванюшина О. В., 2018

[1] Государственный архив Тверской области (далее – ГАТО). Ф. 927. Оп. 1. Д. 2127. Л. 24.
[2] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. II. СПб., 1886. № 730. Ст. 6.
[3] Там же. Ст. 8.
[4] ГАТО. Ф. 56. Оп. 1. Д. 13471. Л. 3, 9.
[5] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 102. Оп. 240. ОО. 1910 г. Д. 9. Ч. 77. Л. 48, 50 об.
[6] ГАРФ. Ф. 102. Оп. 84. 3-е д-во. 1888 г. Д. 235(1). Л. 6 об.

И. Н. Озеров[*]
А. Н. Александров[**]
С. Ю. Дергилева[***]

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С ТЕРРОРИЗМОМ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В настоящее время терроризм является серьезной угрозой не только для Российской Федерации, но и для всего мирового сообщества. Акты терроризма характеризуются высоким качеством планирования, изощренностью способов их осуществления, использованием современной техники, оружия и других технических средств. Все эти факторы обусловливают необходимость каждого государства создавать эффективную систему борьбы с террористической деятельностью.

Проблема борьбы с терроризмом не является новой для России. Истоки, сущность и факты его предотвращения становились предметом обсуждения ученых на научных конференциях[1].

Терроризм зародился в Российской империи в 70-е годы XIX в. Исторический опыт борьбы с этим негативным явлением в России в конце XIX – начале XX в. сегодня приобретает особое значение, так как именно тогда была создана система государственных органов, осуществлявших борьбу с террористическими проявлениями в обществе. Опыт прошлого позволяет учесть негативные и позитивные факторы борьбы с терроризмом и создать эффективную систему противодействия этому явлению. Система безопасности, существовавшая до 1917 г. в Российской империи позволяла справляться с возникающими угрозами безопасности страны и была способна эффективно бороться с нарастающим революционным движением.

Органом, который осуществлял борьбу с государственными пре-

[*] *Озеров Игорь Николаевич* – заместитель начальника Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина (по научной работе), кандидат юридических наук, доцент.

[**] *Александров Алексей Николаевич* – начальник кафедры обеспечения безопасности на объектах транспорта Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат юридических наук, доцент.

[***] *Дергилева Светлана Юрьевна* – старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат юридических наук.

ступлениями, являлось III Отделение Собственной Его Императорского Величества канцелярии, которое было учреждено 3 июля 1826 г. и являлось новым органом политической полиции Российской империи. Исполнительным органом III Отделения являлся Отдельный Корпус жандармов, в составе которого создавался Наблюдательный состав, который занимался сбором информации о политической обстановке в обществе[2].

Отдельный Корпус жандармов по своей структуре состоял из главного управления, губернских жандармских управлений, жандармских управлений железных дорог и других подразделений. В 1867 г. были образованы первые губернские жандармские управления. В их компетенцию входила такая деятельность, как политический розыск и производство дознаний по государственным преступлениям[3].

Борьбу с революционным терроризмом вели отделения по охранению общественной безопасности и порядка (охранные отделения). Охранное отделение было создано в 1866 г. петербургским градоначальником после покушения на Александра II, как орган ведавший политическим сыском, его численность составляла 12 человек. Охранное отделение с 1880 г. подчинялось Департаменту полиции Министерства внутренних дел. Позднее были образованы охранные отделения в Москве и Варшаве[4]. Однако сфера деятельности революционных организаций уже вышла за границы названных городов.

В своей деятельности охранные отделения эффективно взаимодействовали с жандармскими управлениями, так как они имели аналогичные функции по проведению арестов, дознания и производства следствия по делам о государственных преступлениях. Главной задачей охранных отделений являлся розыск по политическим делам[5].

В марте 1887 г. охранное отделение Санкт-Петербурга успешно предупредило покушение на Александра III. Позднее в каждом губернском городе были учреждены охранные отделения, которые являлись одним из эффективно функционирующих элементов системы противодействия терроризму и обеспечения безопасности страны. Механизм современного антигосударственного терроризма в Российской Федерации аналогичен механизму развития террора в Российской империи. Поэтому опыт борьбы с терроризмом в дореволюционной России имеет особое значение для России современной.

Значительный интерес представляют механизмы предупреждения и пресечения терроризма. Эффективность антитеррористической деятельности охранных отделений зависела от организации опера-

тивно-розыскной работы, которая проводилась по трем направлениям: агентурная работа (внутреннее наблюдение), филёрская служба (наружное наблюдение) и перлюстрация писем[6].

Путем анализа всех сведений и сопоставления их с показаниями арестованных, восстанавливалась картина отдельных деятелей революции и их организаций. Постановка *внутреннего наблюдения* отличалась сложностью организации по сравнению с организацией наружного наблюдения, так как в связи с начавшейся консолидацией революционных сил, усилилось значение внутреннего наблюдения, необходимо было быстро приспосабливаться к изменяющимся формам революционной деятельности.

В 1907 г. был издана «Инструкция по организации и ведению внутреннего секретного наблюдения», которая определяла деятельность внутренней агентуры политической полиции. Инструкция не давала прямых рекомендаций по существу агентурной деятельности. Эти вопросы оставались на рассмотрении местных органов политической полиции. Следует заметить, что в ней впервые определялись отношения между агентом и полицией. В пункте 41 оговаривалась особенность работы, которым со временем предавалось все большее значение, следовало было подробно знать программу наблюдаемой партии, ее дела. Для этого «секретные сотрудники должны состоять членами одной из революционных организаций (о которых они дают сведения) или, по крайней мере, тесно соприкасаться с серьезными деятелями таковых, так как только тогда сведения их будут ценны»[7].

Агентурная деятельность пережила взлет и падение, что неразрывно связано с развитием Департамента полиции. Понимание необходимости существования секретных сотрудников и определение их правового статуса в инструкциях, позволило поднять эффективность борьбы с революционным террором на высокий уровень. Департамент полиции, с развитой агентурной сетью, с небывалой информированностью, оставался примером для секретных служб иностранных стран. Однако слабое развитие связей охранного отделения с другими государственными органами и учреждениями (в том числе и силовыми), привело к тому, что потеря контроля над армией осложнила возможность ее использования для разрешения политических проблем, связанных с нарастанием новых революционных событий.

Важным звеном в осуществлении оперативно-розыскной деятельности являлись агенты *наружного наблюдения*, или филёры. Наружное наблюдение считалось вспомогательным средством. Роль

агентов наружного наблюдения заключалась в выслеживании революционеров в общественных местах, выяснении их «деловых связей» и круга знакомств. Филёрам запрещалось входить в контакт с наблюдаемыми. Им могло быть поручено задержание террористов с целью предупреждения вооруженного сопротивления при арестах их на квартирах. Агенты наружного наблюдения могли маскироваться под посыльных, извозчиков, торговцев и т. д.

Инструкция по организации наружного наблюдения предъявляла к кандидатам на службу довольно высокие требования относительно морально-нравственных и профессиональных качеств. Филёр должен быть политически благонадежным, твердым в своих убеждениях, честным, трезвым, смелым, ловким, сообразительным, терпеливым, настойчивым, осторожным, правдивым, откровенным, дисциплинированным, выдержанным, уживчивым, должен серьезно и сознательно относиться к делу и принятым на себя обязанностям, должен обладать крепким здоровьем, хорошим зрением, слухом и памятью, а также иметь такую внешность, чтобы не выделяться из толпы, и быть неприметным для наблюдаемого. Регламентировала она и порядок действий филёра в различных ситуациях: при ведении наблюдения в пешем и конном (в роли извозчика) порядке, сидя в пивной или трактире, на выезде и др.[8]

Донесения агентов и наружные наблюдения являлись не единственными источниками информации. Важным направлением деятельности являлась *перлюстрация писем*. Отдельные письма могли быть конфискованы, другие сфотографированы, с третьих могла быть снята только неразборчивая подпись. Вплоть до Октября 1917 г. перлюстрация находилась в ведении одного и того же чиновника, которого знали только министр внутренних дел, директор Департамента полиции и немногие близкие ему лица. Письма для вскрытия отбирались по наружным признакам или по адресам, или наугад. Особенно пристально относились к письмам, присланным из-за границы. Данные перлюстрации служили только для проведения оперативно-розыскных мероприятий как добытые «негласным путем», но при проведении дознания они не использовались. Перлюстрация возлагалась на почтовое ведомство. К функциям охранного отделения и Корпуса жандармов перлюстрация не относилась.

Распространенным и действенным методом в борьбе с терроризмом, применяемым сотрудниками секретной службы, являлась *провокация.* Провокатором являлся «полицейский агент, который сво-

ими действиями побуждал, подстрекал разрабатываемых лиц к невыгодным для них действиям с целью их разоблачения и ареста»[9].

Таким образом, данные наружного наблюдения, агентурные сведения и перлюстрация писем обеспечивали получение охранными отделениями ценнейших сведений о деятельности террористов. Политическая полиция держала под надзором большинство революционных организаций террористического толка. Политический сыск являлся серьезной угрозой для революционного движения и предотвращал действия террористов.

Несмотря на положительные тенденции в борьбе с терроризмом, жертвами террора становились тысячи государственных и общественных деятелей, служащих и простых граждан. В научной литературе содержатся различные сведения и числе жертв террора. Выступая на заседании Государственной думы, П. А. Столыпин сообщил, что только с октября 1905 г. по апрель 1906 г. по политическим мотивам в стране было убито 288 служащих, 383 ранено[10]. Данные факты доказывают, что созданная разветвленная система органов по борьбе с терроризмом, усиление мер борьбы с этим явлением так и не смогли разрешить комплекс существовавших проблем, к которым следует отнести отсутствие единой стратегии, отсутствие на руководящих должностях профессионалов-специалистов, отсутствие единой законодательной базы и согласованной деятельности между различными органами и их отделениями.

© Озеров И. Н., 2018
© Александров А. Н., 2018
© Дергилева С.Ю., 2018

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции

(о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Политическая* полиция и политический терроризм в России (вторая половина XIX – начало XX века). М., 2001. С. 12.

[3] *Полиция* России: Документы и материалы. 1718–1917 гг. / Сост. А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, Б. В. Чернышев, А. В. Лобанов. Саратов, 2002. С. 222.

[4] *Гугасари Е. С.* Охранные отделения в борьбе с антигосударственным

терроризмом Российской империи в конце XIX – начале XX веков // Юристъ-правоведъ. Ростов-на-Дону, 2012. № 3(52). С. 83.

[5] *Калинин Н. В.* Деятельность охранных отделений (конец XIX – начало XX в.) // Известия вузов. Правоведение. 2008. № 2. С. 205.

[6] Инструкция по организации и ведению внутренней агентуры. 1914 г. // Агентурная работа политической полиции Российской империи: Сборник документов. 1880–1917 / Сост. Е. И. Щербакова; Под ред. Г. А. Бордюгова. М.; СПб., 2006.

[7] *Заварзин П. П.* Работа тайной полиции // Охранка: Воспоминания руководителей политического сыска: В 2 т. Т. 1. М., 2004. С. 54–57.

[8] Инструкция начальникам охранных отделений по организации наружного наблюдения. 1907 г. СПб., 1908; Инструкции по организации наружного (филерского) наблюдения. 1907 г. СПб., 1908.

[9] *Руденок К. В.* Система государственных органов по борьбе с терроризмом в Российской империи и Российской Федерации (сравнительно-правовой анализ) // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 2(34). С. 75.

[10] *Столыпин П. А.* Речи в Государственной думе и Государственном совете. Нью-Йорк, 1990. С. 27.

С. Н. Жаров*

О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Революции в Европе, начиная с Великой Французской, совершались под лозунгами свободы, равенства и братства. Не стала исключением и Октябрьская революция 1917 г. Так же, как прочие революции, не стала она исключением и в попрании прав человека, порожденном классовым подходом, породившем диктатуру пролетариата. Тем не менее, в научной литературе и публицистике советского периода постоянно насаждалась идея о попрании прав и свобод человека в Российской империи.

Однако законы Российской империи вполне последовательно защищали права городских обывателей – обвиняемых и свидетелей в предварительном и судебном следствии[1]. В процессе дознаний и розысков чины полиции обязаны были придерживаться определенных правил. Инструкция околоточным надзирателям 1867 г. требовала, чтобы эти должностные лица собирали информацию в процессе дознаний «негласно, пользуясь близким знанием жителей своего околотка и местности, стараясь не возбудить никакого подозрения или недоверия, отнюдь не беспокоя жителей неуместным вмешательством в их дела, не дозволяя себе входить в их квартиры и нарушать их покой…»[2].

Надо отметить, что подобное отношение к обывателям резко менялось в случаях появления организованных преступных групп – шаек воров и разбойников, в этих условиях применялись нормы ст. 728 Общего учреждения губерний в редакции 1892 г. Права и свободы личности могли быть нарушены вмешательством полиции, стремившейся «узнать с достоверностью, где скрываются или имеют пристань появившиеся разбойники и воры», привлекая для сбора информации как чинов земской полиции, так и заслуживавших доверия местных жителей, а для получения информации от подозрительных лиц проводя «допросы, хотя неформальные», негласное наблюдение и

* *Жаров Сергей Николаевич* – профессор кафедры теории и истории государства и права Челябинского государственного университета, доктор юридических наук, доцент.

«вообще все те средства, кои по обстоятельствам будут признаны действительнейшими и удобнейшими…»[3]. Другими словами, любые ограничения прав и свобод оправдывались необходимостью успешного розыска.

Однако идея о неотъемлемых правах и свободах человека, весьма привлекательная для людей образованных, проникала и в среду государственных чиновников. Одним из первых в защиту населения от полицейского произвола выступили прокуроры. Выдающийся российский юрист Н. В. Муравьев, занимая в 80-х годах XIX столетия пост прокурора Московской судебной палаты[4], издал инструкцию для полиции, в которой чуть ли не впервые в России появились нормы, ограничивающие полицейские дознания и розыски «наименьшим и лишь безусловно необходимым для раскрытия истины стеснением частных лиц». При этом уровень «стеснения» достаточно подробно конкретизирован и дифференцирован по степени участия лиц в розыскном процессе. В отношении подозреваемых: «При производстве дознания, полиция обязана относиться к заподозренному и ко всем, вообще, лицам, к которым она обращается, спокойно, вежливо и терпеливо, отнюдь не дозволяя себе, под опасением законной ответственности, прибегать к каким-либо насильственным действиям или угрозам, для получения сознания или нужных сведений. В случае нежелания заподозренного отвечать на расспросы, полиция, отнюдь, не вправе домогаться от него каких-либо ответов и объяснений, а обязана, для обнаружения преступления, обратиться к другим средствам дознания».

Ограждение прав лиц, не заподозренных в преступлении, было еще шире: полиция «не должна, при производстве дознания, причинять напрасного беспокойства тем частным лицам, к которым она обращается за получением сведений; поэтому она не должна вызывать частных лиц для отобрания от них сведений куда-либо из мест их жительства, а обязана отбирать от них таковые, по возможности, в их квартирах и, вообще, при удобных случаях без отвлечения их от занятий»[5].

Высокая юридическая техника Инструкции способствовала ее распространению не только в Московской губернии, но и на территории всей страны. Конечно, в немалой степени сыграло роль и то, что ее автор 10 лет занимал должность министра юстиции. Но и после его ухода прокуроры продолжали использовать в своих нормативных указаниях стиль и содержание произведений Муравьева[6].

Запрет на применение угроз и насилия в отношении обвиняемых и заподозренных для получения сведений по уголовным делам отразился и в § 64 Инструкции чинам сыскных отделений: «Начальники сыскных отделений обязаны строжайше наблюдать… чтобы в отношении обвиняемых или заподозренных с целью вынудить признание, никем не допускались угрозы и насилие». § 11 той же Инструкции запрещал полицейским использовать розыскные возможности, которыми они обладали в связи с занимаемой должностью, в личных целях или по просьбе заинтересованных лиц: «Производить розыски и собирать какие бы ни было сведения по делам совершенно частного характера, не имеющим ничего общего с обязаностями полиции по предупреждению, пресечению и исследованию преступлений, как, например, наведение справок по личным, семейным, бракоразводным или коммерческим делам разных лиц, собрание сведений о кредитоспособности и поведении кого бы то ни было по просьбе о том заинтересованных лиц и т. п. чинам сыскных отделений воспрещается»[7].

Однако практика исполнения этих запретов в Российской империи всегда была далека от требуемой правовыми нормами. Фактов нарушения даже тех небольших прав, которые предоставлялись участникам розыскного и уголовного процесса в России, достаточно много.

Много проблем продолжают содержать и современные ситуации. Один из ведущих специалистов теории оперативно-розыскной деятельности А. Е. Чечетин, исследуя ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», которая конкретизирует один из основных принципов оперативно-розыскной деятельности - уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина, заметил, что «рассматриваемая норма носит скорее политический, декларативный характер и направлена на демонстрацию уважения к правам человека, а не на создание реального правового механизма их обеспечения»[8]. Более того, в Законе использована новая формулировка – «обеспечение соблюдения прав личности», под которой А. Е. Чечетин предлагает понимать «осуществление комплекса правовых, организационных и иных мер, создающих необходимые предпосылки, для точного выполнения правовых предписаний, касающихся оснований, условий и порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий и исключающих необоснованное ограничение таких прав». При этом сам Андрей Евгеньевич не считал

данное им толкование окончательным и предполагал, что оно требует обсуждения в научной среде для дальнейшей доработки[9].

Таким образом, как это ни парадоксально звучит, обеспечение прав и свобод граждан не только предполагает, но в случае необходимости прямо требует ограничения этих прав и свобод отдельных граждан представителями государственных органов с целью наиболее полного обеспечения указанных прав и свобод всех граждан.

© Жаров С. Н., 2018

---

[1] Устав уголовного судопроизводства // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 8: Судебная реформа. М., 1991. Ст. 398-414, 433-453. С. 160–161, 163–165.

[2] *Жаров С. Н.* История правового регулирования оперативно-розыскной деятельности в России (XI – начало XX вв.): Документы и материалы. Челябинск, 2007. С. 184.

[3] Там же. С. 188.

[4] *Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г.* Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX – начало XX в. М., 1996. С. 233–244.

[5] *Инструкция* чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений Прокурора Московской Судебной Палаты Н. В. Муравьева. СПб., 1904. С. 6–7.

[6] См., например: *Инструкция* чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений Прокурора Харьковской Судебной Палаты А. А. Крылова. Харьков, 1914. С. 8, 12–13.

[7] *Инструкция* чинам сыскных отделений. СПб.,1910.

[8] *Чечетин А. Е.* Оперативно-розыскные мероприятия и права личности. Барнаул, 2006. С. 81.

[9] Там же. С. 80–81.

С. М. Рязанов*

БОРЬБА ПОЛИЦИИ УРАЛА С ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫМИ БЕСПОРЯДКАМИ В ГОДЫ ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ

1916 год принято связывать с периодом наиболее острого продовольственного кризиса. Число волнений, направленных против дороговизны, в Империи увеличилось в 13 раз по сравнению с 1914 г.[1]

Впрочем, полиции Урала пришлось столкнуться с «продовольственными беспорядками» значительно раньше. Уже в январе 1915 г. волнения рабочих на почве повышения цен произошли в Челябинске Оренбургской губернии. Челябинский уездный исправник Н. С. Желтовский 14 января начал дознание по этому делу, виновные в повышении цен были привлечены к ответственности. На три фирмы, повысившие цены на муку, были составлены протоколы, с владельцев предприятий взяты расписки о «неповышении цен»[2].

В марте 1916 г. оренбургский уездный исправник И. П. Лепихин предупредил крупные беспорядки в Илецке. 22 марта он получил «агентурные сведения» о «повышенном настроении населения» и во главе отряда из 8 стражников отправился в город. 24 марта с 8 часов утра, со всех сторон, к базару стали подходить солдатки и жители города с мешками для грабежа торговцев. Основную «движущую силу», однако, составляли жители, в том числе подростки села Саратовки, расположенного рядом с городом. Готовый к этой ситуации исправник выставил вместо постовых городовых конных стражников, которые рассеивали толпу. Однако отошедшие по требованию полицейских правонарушители тут же собирались в других местах. Убедившись в «злонамеренности» собравшихся, исправник выставил против них стражников резерва, которые оттеснили толпу, а затем, по условленному свистку полицейского чиновника, все лавки были тут же закрыты. Таким образом, силами полиции удалось избежать погрома. Торговля не была прекращена только на рыбном базаре, так как в канун праздника Пресвятой Богородицы это могло вызвать «справедливые нарекания». Здесь И. П. Лепихин пригласил к себе трех солдаток и убедительно доказал им, что рыба в городе стоит даже дешевле, чем в Оренбурге и случаев повышения цен нет. Произведенными расспро-

* *Рязанов Сергей Михайлович* – старший преподаватель кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Пермского института ФСИН России, кандидат исторических наук.

сами исправник выяснил, что причины бунта вовсе не в необеспеченности солдаток предметами первой необходимости, а, скорее, наоборот. В связи с тем, что пособие позволяло женам военнослужащих совершенно не работать, они с утра до вечера занимались распространением «ложных слухов» о том, что погромы в других городах проходят якобы совершенно безнаказанно и, более того, поощряются царем, а организуются по поручению великой княгини Татьяны Николаевны[3].

Гораздо менее успешно складывалась для полиции ситуация в крупном населенном пункте – Оренбурге. Хотя, 3 апреля 1916 г. толпа женщин, попытавшаяся произвести погром двух рыбных лавок, была рассеяна нарядом из 3 городовых[4], уже через месяц местной полиции не удалось справиться с бунтовщиками своими силами. 2 мая недовольная прекращением выдачи дополнительного пособия хлебом за счет города группа солдатских жен ворвалась в хлебные лавки Брагина и Юрова и похитила 250 пудов крупчатки. Подоспевший отряд полиции подавить «хлебный бунт» не сумел. Узнав об этом, обыватели со всего города, преимущественно женщины и подростки, начали погром. Полицмейстер вызвал на помощь казаков и войска. Войска, прибывшие только к обеду, сумели прекратить беспорядки в центре города. Казаки активных действий против погромщиков не принимали. И лишь после того, как их стали забрасывать камнями, вынуждены были использовать огнестрельное оружие. На следующий день беспорядки снова вспыхнули в нескольких районах города. Для их прекращения в Оренбурге были введены чрезвычайные меры, ограничивающие право на проход в центр города, отмененные лишь 11 мая. Всего 2–3 мая было разграблено и разгромлено 32 лавки и магазина. Общая сумма убытка торговцев составила 852 915 руб. Полицией было задержано 188 человек, на месте беспорядков и с поличным[5].

Напряженная обстановка складывалась в других уральских губерниях. Всего Ю. И. Кирьяновым выделяется в 1916 г. 7 крупных «продовольственных бунтов» в регионе, включая Оренбургский[6]. В напряженной обстановке, в марте 1916 г. директором Департамента полиции Е. А. Климовичем был разослан «совершенно доверительный циркуляр» губернаторам о необходимости выработки совместного с военными властями плана на случай беспорядков[7].

Интересны предложения руководителей полиции Пермской губернии. Екатеринбургский полицмейстер Н. А. Ключников призывал

руководствоваться требованиями нормативных правовых актов и «при употреблении в дело оружия соблюдать должную осторожность», четко следуя Инструкции от 23 апреля 1908 г.[8] Ирбитский уездный исправник Н. Г. Стратонов, напротив, предложил забыть о всякой законности и, как можно более активно, использовать «чрезвычайные меры». При «малейшем повышенном настроении» все неблагонадежные лица должны были немедленно высылаться в административном порядке или подвергаться тюремному заключению. Руководитель просил разрешить чинам полиции «в не терпящих отлагательства случаях» производить «массовые обыски»[9]. В то же время все руководители сходились на том, что ключом к подавлению беспорядков в самом их зародыше должна стать осведомленность полиции о настроениях населения. С этой целью многими исправниками предлагалось нижним чинам полиции общаться с частными лицами и обо всех слухах докладывать вышестоящему начальству[10]. Н. А. Ключников планировал также создать из «наиболее толковых» нижних чинов переодетых в штатское филёров, которые бы прислушивались в людных местах ко всем подозрительным разговорам[11]. Многие исправники, однако, считали нужным не ограничиваться «внешним наблюдением», а наладить с этой целью агентурную сеть. И если Г. И. Рупинский сокрушался, что денег на плату «особым сотрудникам» у полиции нет[12], то осинский уездный исправник Л. Н. Шаншиев хвастал, что в его уезде налажена надежная система «добычи агентурных сведений» о возможных беспорядках[13].

17 мая 1916 г. в Пермской губернии состоялось совместное заседание гражданских и военных властей. Из руководителей полиции в совещании личное участие принимал лишь пермский полицмейстер Н. Н. Церешкевич. В качестве причины будущего восстания была обозначена «дороговизна жизни», наиболее вероятными «очагами» – города Пермь и Екатеринбург. Подавление этих беспорядков, которые мгновенно перекинутся на Мотовилихинский (в четырех верстах от Перми) или Верх-Исетский (в одной версте от Екатеринбурга) заводы, силами полиции в виду громадного некомплекта личного состава было признано невозможным. В связи с этим решено, чтобы часть войск (1–2 роты) постоянно находилась в Перми и Екатеринбурге или прибывала в город «при первых же тревожных признаках беспорядков». Начальник 17-й пехотной запасной бригады генерал-майор М. Е. Пржилуцкий, однако, заметил, что установить подобный порядок расположения войск вне компетенции местного военного

начальства, это можно сделать лишь приказом командующего Казанским военным округом[14].

24 мая 1916 г. пермский губернатор М. А. Лозина-Лозинский отправил письмо командующему округом об итогах совещания с просьбой выделить по одной роте в Перми и Екатеринбурге, которые бы прибывали по вызову полиции и оставались бы «в распоряжении гражданской власти» до минования надобности[15]. Однако, вместо необходимой в Екатеринбурге роты, командующим войсками Казанского военного округа А. Г. Сандецким местным начальникам гарнизонов было запрещено принимать какое-либо участие в обсуждении планов подавления беспорядков, созываемых гражданскими властями[16].

10 июня 1916 г. в связи с циркулирующими в Екатеринбурге слухами о готовящихся погромах торговцев, М. А. Лозина-Лозинский через начальника лагерного сбора вновь обратился к командующему военным округом для расположения дежурных войск в Екатеринбурге на случай волнений. Однако ответа не получил. В связи с этим для предотвращения возможных беспорядков во время ярмарки и празднования дня Тихвинской иконы Божьей Матери, 22 июня 1916 г. распорядился стянуть в Екатеринбург 50 конных стражников из Камышловского, Кунгурского и Красноуфимского уездов. Дежурная рота в Екатеринбурге была назначена только в начале июля 1916 г.[17]

Нарастание продовольственного кризиса порождало «брожение» среди сельского населения, так 23 января 1917 г. в Троельжанской волости Кунгурского уезда Пермской губернии несколько десятков крестьян пытались воспрепятствовать вывозу хлеба из земского магазина для нужд армии. Однако, благодаря «стараниям» пристава 2-го стана В. К. Митюшина, «инцидент» был улажен без применения силы и вывоз припасов для армии был осуществлен в полном объеме[18].

Таким образом, в годы Первой мировой войны, в том числе на финальном этапе существования Российской империи, полиция Урала была в состоянии противостоять и, что гораздо важнее, предупреждать волнения на большей части территории. Исключение составляли города Пермь, Екатеринбург и ряд других крупных населенных пунктов Урала.

© Рязанов С. М., 2018

[1] *Сухова О. А.* Социальные настроения и массовое социальное поведение провинциального общества в годы Первой мировой войны // XX в. и Россия: общество, реформы, революции. Самара, 2014. С. 118.

[2] *Сичинский Е. П.* Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. М., 2005. С. 257.
[3] Государственный архив Оренбургской области (далее – ГАОО). Ф. 10. Оп. 4. Д. 450. Л. 61–62.
[4] ГАОО. Ф. 10. Оп. 4. Д. 450. Л. 68–68 об.
[5] ГАОО. Ф. 10. Оп. 4. Д. 450. Л. 76; *Сичинский Е. П.* Полиция Южного Урала в период кризиса самодержавия. С. 258–259.
[6] *Кирьянов Ю. И.* Массовые выступления на почве дороговизны в России (1914 – февраль 1917 г.) // Отечественная история. 1993. № 3. С. 9.
[7] Государственный архив Пермского края (далее – ГАПК). Ф. 65. Оп. 3. Д. 74. Л. 1–1 об.
[8] ГАПК. Ф. 65. Оп. 3. Д. 74. Л. 17–17 об., 18.
[9] ГАПК. Ф. 65. Оп. 3. Д. 74 Л. 28.
[10] ГАПК. Ф. 65. Оп. 3. Д. 74 Л. 21.
[11] ГАПК. Ф. 65. Оп. 3. Д. 74. Л. 16.
[12] ГАПК. Ф. 65. Оп. 3. Д. 74. Л. 23.
[13] ГАПК. Ф. 65. Оп. 3. Д. 74. Л. 36.
[14] ГАПК. Ф. 65. Оп. 3. Д. 74. Л. 46–47.
[15] ГАПК. Ф. 65. Оп. 3. Д. 74. Л. 53.
[16] ГАПК. Ф. 65. Оп. 3. Д. 74. Л. 98.
[17] ГАПК. Ф. 65. Оп. 3. Д. 74. Л. 104–104 об., 105.
[18] Рапорты исполняющего обязанности Кунгурского уездного исправника К. П. Ремезова Пермскому губернатору М. А. Лозина-Лозинскому о волнениях крестьянского населения в связи с вывозом хлеба и ячменя для нужд армии. 5–19 февраля 1917 г. // 1917 г. в Пермской губернии. Пермь, 2007. С. 38.

Т. Ю. Шестова*

ВРАЧЕБНО-ПОЛИЦЕЙСКИЕ МЕРЫ В УРАЛЬСКИХ ГУБЕРНИЯХ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В обозначенный хронологический период органы местного управления были обязаны обеспечить бесплатное лечение трем типам больных – умалишенным, инфекционным и венерическим больным. Определение лиц, нуждающихся в госпитализации, относилось к обязанности полиции, врачей и священников, работавших в самой гуще населения.

Полиция также осуществляла «надзор за чистотой и порядком», что видно из проекта реформы по Оренбургской губернии 1861 г.[1] Далее данный надзор перешел к санитарным врачам, но полиция принимала участие в привлечении к ответственности виновных в нарушении санитарии. Города Вятской и Пермской губернии в своем управлении руководствовались собственными «Обязательными санитарными постановлениями». За их исполнением также следила полиция[2].

Полиция имела право объявления эпидемии и предпринимала первичные противоэпидемические меры до прибытия летучих медицинских отрядов к месту заражения[3]. Сотрудники полиции также помогали изъятию помещений для размещения эпидемических больных в селах. «В практике Глазовского земства было немало случаев, когда дома под временные больницы для изоляции заразных больных приходилось вырывать у населения при помощи полиции»[4].

Самой распространенной совместной работой медиков и полиции были врачебно-полицейские осмотры по выявлению венерических заболеваний.

На совещании Вятского губернского земства в 1906 г. земцы отмечали огромное развитие венерических заболеваний в связи «с приходом в город казаков, драгун и снова казаков». Венерические больные заняли весь главный корпус губернской больницы[5].

В период Первой мировой войны пермское губернское земство

* *Шестова Татьяна Юрьевна* – профессор кафедры теории и практики управления Пермского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук, доцент.

связывало большой прогноз по смертности местного населения с передвижением войск. «Демобилизация армии грозит населению очень многими тяжелыми последствиями в смысле распространения туберкулеза, сифилиса и венерических болезней и нервнобольных»[6].

Полиция проверяла наличие венерических заболеваний у отходников. В 1872 г. в Вятской губернии было решено «всех возвращающихся с отхожих промыслов на заводах и с Волги и Камы обязать являться сначала в волостные правления, а в городах – в полицейское управление». На уклоняющихся от осмотра налагался штраф[7].

Полиция Елабужского уезда Вятской губернии проводила осмотры пьяниц и доставляла на принудительное лечение венерических больных в больницы. Нолинский уезд отмечал, что пациенты лечатся добровольно, их «редко присылают через полицию»[8].

В Оренбургской губернии, судя по отчету губернатора 1877 г., одновременно с обращением к врачу пациента ставили на полицейский контроль[9].

Еще одной мерой становились контрольные осмотры по сифилису. В 1896 г. в Оренбургской губернской больнице находилось 509 больных, а при полицейских мерах их число уменьшилось до 189 человек в год[10].

В Пермской губернии относительно спокойно проходили осмотры солдат, вернувшихся со службы. Злачным местом по распространению венерических заболеваний были ярмарки. Многие крестьяне возвращались больными с Нижегородской ярмарки. На территории Пермской губернии таким местом была Ирбитская ярмарка. «Почти каждый больной обращается к врачу с убедительной просьбой "только на время как-нибудь замазать болезнь, а лечиться он будет, как следует, уже дома"»[11]. Верхотурский уезд в 1893 г. ввел новую графу при осмотрах – «опрос больных врачами и фельдшерами об источниках заражения с целью привлечения уклоняющихся к осмотру»[12].

В Вятской губернии с 70-х годов XIX в. стали проводится осмотры проституток[13]. Оренбургская губерния присоединилась к этой практике только в первом десятилетии XX в., причем с большим сопротивлением врачей. Врач А. В. Попов в 1903 г. на совещании врачей Оренбургской губернии сказал по поводу проституток, «что это несовместимо с понятием об их человеческом достоинстве». Сама

процедура была поставлена им под вопрос, так как мужчины осмотру не подвергались. В больницах же венерические больные были, в основном, представлены мужчинами, женщины лечения избегали[14].

В 1905 г. МВД распространило «Инструкцию о надзоре за проституцией в Империи». Главной мыслью звучало, что врачебно-полицейские осмотры снизят количество венерических заболеваний[15]. Но и оренбургские, и пермские врачи зачастую наотрез отказывались участвовать в осмотрах[16].

Таким образом, полиция участвовала как в санитарных мероприятиях по поддержке городских поселений уральских губерний, так и в таких специфических акциях как врачебно-полицейские осмотры населения, весьма достойно влияя на уменьшение заболеваемости в регионе.

© Шестова Т. Ю., 2018

---

[1] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 47. Оп. 1. Д. 90. Л. 16.

[2] Государственный архив Пермской области (далее – ГАПО). Ф. 65. Оп. 1. Д. 90. Л. 51, 3; Ф. 44. Оп. 4. Д. 14. Л. 38, 36; *Журналы* пермского губернского земского собрания 28 чрезвычайной сессии с докладами управы и комиссий сему собранию. Пермь., 1896. С. 7–8; *Обязательные* постановления для населения Вятской губернии о мерах охранения народного здравия (с правилами о фабриках, заводах и других промышленных заведениях). Вятка, 1895. С. 4; Государственный архив Кировской области (далее – ГАКО). Ф. 616. Оп. 6. Д. 113. Л. 16; Обязательные постановления для населения Вятской губернии о мерах охранения народного здравия (с правилами о фабриках, заводах и других промышленных заведениях). Вятка, 1910.

[3] Государственный архив Оренбургской области (далее – ГАОО). Ф. 16. Оп. 1. Д. 140. Л. 1. 38, 44, 37, 56.

[4] ГАКО. Ф. 587. Оп. 21. Д. 84. Л. 5.

[5] ГАКО. Ф. 616. Оп. 1. Д. 192. Л. 108.

[6] ГАПО. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 2. Л. 7.

[7] *Обзор* Вятской губернии за 1883 г. Вятка, 1884. С. 68; *Обзор* Вятской губернии за 1872 г. Вятка, 1873. С. 112.

[8] ГАКО. Ф. 616. Оп. 6. Д. 41. Л. 12; *Обзор* Вятской губернии за 1872 г. Вятка, 1872. С. 102–103.

[9] ГАОО. Ф. 11. Оп. 7. Д. 168. Л. 165.

[10] ГАОО. Ф. 164. Оп. 1. Д. 170 А. Л. 13.

[11] *Серебренников П. Н.* Опыт медико-топографического описания г. Ирбита Пермской губернии: Диссертация на степень доктора медицины. СПб., 1885. С. 44.

[12] ГАПО. Ф. 65. Оп. 1. Д. 90. Л. 6, 53, 15, 128.

[13] *Обзор* Вятской губернии за 1878 г. Вятка, 1879. С. 68.

[14] *Попов А. В.* О положении городской медицины в Оренбургской губернии // Краткий обзор санитарного состояния городов и уездов. Совещание врачей Оренбургской губернии. Оренбург, 1905. С. 60; *Сведения* о заразных больных, зарегистрированных по карточной системе в Оренбургской губернии за 1902 г. // Сборник медико-статистических работ по Оренбургской губернии. Т. 2. Вып. 3. Оренбург, 1914. С. 15.

[15] ГАКО. Ф. 617. Оп. 1. Д. 4067. Л. 28.

[16] ГАПО. Ф. 143. Оп. 1. Д. 288. Л. 29; *Попов А. В*. О положении городской медицины в Оренбургской губернии. С. 60.

О. Ю. Степанова*

ЭВФЕМИЗАЦИЯ В ПОЛИЦЕЙСКОМ ПРЕСЛЕДОВАНИИ МУЖЕЛОЖСТВА В ИМПЕРСКОЙ РОССИИ НАЧАЛА XX ВЕКА

Российское законодательство позднеимперского периода было недвусмысленно направлено против мужских однополых отношений. До 1900 г. уголовное наказание за добровольное мужеложство между взрослыми было достаточно суровым и продолжало оставаться таковым даже после последовавшего небольшого послабления. Законодатель не щадил адептов мужской однополой любви, хотя женский однополый эрос игнорировал. На практике дело состояло отнюдь не так гладко – давало о себе знать множество противоречий в применении антимужеложного законодательства. До 1905 г. представители привилегированных классов редко подвергались уголовному преследованию. Приговоры за добровольное мужеложство, в том числе с несовершеннолетними, выносились все реже и реже. В условиях социальных потрясений начала XX в. на поверхности оказалась неадекватность юридической практики применения законодательства в данной сфере. Завуалированная, но ни для кого не являющаяся тайной, терпимость последних двух царей к мужчинам как членам царской семьи, так и придворными разных возрастов, замкнула круг противоречий между гомосексуальностью и законом.

Критики единодушно полагали, что «одно из наиболее крупных зол – фактическое неприменение закона, случайный и неравномерный характер репрессии, обрушивающейся на одних, но щадящий других, сильных своим положением, влиянием, связями»[1]. Эвфемизация – сокрытие непристойных поступков элиты – нашла свое самое красноречивое выражение в судах, где маленький процент дел касался представителей привилегированных сословий, по крайней мере, внешне. Этому как будто противоречит статистика: из 440 осужденных за мужеложство в царской России с 1874 по 1904 гг. к высшим кругам принадлежало около 5 % педерастов, причем их доля в общем количестве осужденных за эти годы – около 2,8 %. Однако при внимательном рассмотрении выясняется, что только отдельные государственные сановники понесли кару за мужеложство. Чаще всего осуждались люди «свободных профессий» (артисты, медики, преподаватели), прислуга

* *Степанова Ольга Юрьевна* – преподаватель кафедры предварительного расследования Санкт-Петербургского университета МВД России.

и ремесленники[2]. Одновременно большой процент осужденных за мужеложство (сравнительно с количеством осужденных за все прочие преступления) приходился на долю нерусских, преимущественно «восточных народов, отличающихся наиболее страстным темпераментом», при том, что около 72 % осужденных за мужеложство, в том числе с несовершеннолетними, относились к европейским славянам (русским, украинцам и белорусам)[3].

Критики закона о мужеложстве отмечали его низкую эффективность. С подобными делами судебная система справлялась менее успешно, чем с традиционными преступлениями, поскольку лишь 41,28 % дел о мужеложстве завершалось осуждением (сравнительно с 66,25 % в случаях всех прочих преступлений)[4]. Судьи позднеимперской эпохи чаще всего были склонны оправдывать обвиняемых или, при невозможности этого, назначать незначительные или более мягкие наказания. Дел о мужеложстве было чрезвычайно мало, и за 31 год, вплоть до 1904 г., наблюдалась тенденция постепенного снижения их доли на фоне прочих уголовных дел. Прокуроры Москвы и Петербурга, по-видимому, сделали выводы из замалчивания скандалов конца 1880-х годов, связанных с именами князя В. П. Мещерского и великих князей, и практически свернули преследование за добровольное мужеложство.

Согласно доступным источникам того времени, полицейские преследования добровольного и отягчающего мужеложства основывались на жалобах населения и родителей жертв. Неудивительно, что, когда гомосексуалы открыто предавались сексуальным играм в общественном месте (особенно в пьяном виде или со скандалами), они подвергали себя большому риску. Архивные отчеты судов о мужеложстве, а также литература по судебной медицине и психиатрии свидетельствуют, что полиция редко выступала инициатором арестов. Она начинала действовать по получении заявления или в случае, когда целый ряд обстоятельств привлекал повышенное внимание к конкретному гомосексуалисту.

Так, в 1887 г. витебский портье гостиницы «Вокзальная» наблюдал в замочную скважину, как дворянин П. в своем номере «совокуплялся через задний проход» с гимназистом-евреем. Полиции пришлось обратить внимание на странный образ дворянина, а позже, в гостинице «Славянская» П. был уличен на месте преступления, а его малолетние партнеры были «разысканы и допрошены».

Случаи, подпадавшие под ст. 996 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (ред. 1885 г) («если преступление

было сопровожаемо насилием или же совершено над малолетними или слабоумными»), составляли основной поток дел о мужеложстве. В таких случаях судебная медицина могла предоставить более наглядные данные, и обвинение отталкивалось именно от них. Статья 995 Уложения о наказаниях уголовных и исправительных, предусматривающая ответственность за добровольное мужеложство практически не действовала в большинстве городов России конца XIX в.[5]

Из общего числа однополых половых преступлений судами чаще всего рассматривались дела об «изнасиловании» мальчиков и мужчин. За период 1874–1904 гг. на один приговор по ст. 995 приходилось четыре приговора по ст. 996[6].

И В. О. Мержеевский, и В. М. Тарновский сомневались, что изнасилование действительно могло иметь место, когда оба партнера были подростками или, по крайней мере, несовершеннолетними[7]. Врачи осторожно намекали, что барьер сфинктера можно преодолеть только с согласия партнера – и анатомия, и необходимость предрасположенности партнера к однополому сексу исключают возможность однополого «изнасилования» и, соответственно, превращения «рецептипного» мужчины в «жертву». Однако в реальности изнасилование мужчин мужчинами было куда более грубым и сложным, и судебно-медицинская практика не отвергала мнения, что вопреки теоретическим изысканиям столичных авторитетов пенетрированные мальчики и юноши могли все же становиться жертвами. Возможно, жестокость этих случаев побуждала большинство врачей проводить детальные исследования и оказывать помощь полиции в обосновании обвинения. Основными признаками анального насилия были травматические кровоподтеки и ссадины. Трещины в анусе, порезы на теле жертвы или кровь, оставшаяся и обнаруженная на пенисе преступника. Опираясь на эти признаки, судебные врачи делали заключения, позволявшие быстро решать такие дела. Чем беззащитнее была жертва (в силу возраста), тем однозначнее были медицинские заключения.

После 1910 г. число зарегистрированных преступлений, связанных с мужеложством, поднялось еще в три раза. Опубликованная правительством статистика не разграничивала добровольное и отягчающее мужеложство. Однако, по мнению Б. Пятницкого, лица, осужденные без сообщников, были, скорее всего, виновны в отягчающем мужеложстве. Такие преступники составляли примерно 78 % из 504 осужденных за 1905–1913 гг.[8] Они обвинялись по ст. 996, и подобная пропорция не отличалась от того, что наблюдалось в предыдущие десятилетия.

Данный факт свидетельствовал о том, что преследование мужеложства переместилось из Петербурга и Москвы в города и сельские районы юга России и Кавказа. Распространённые на Кавказе похищения мальчиков и юношей для половых целей подчас объяснялись «дикими нравами туземного народа».

Таким образом, регулирование однополой любви в Российской империи характеризуется эвфемистичными практиками, отмеченными мягкостью наказаний. Царская полиция ограничивалась поддержанием на должном уровне порядка и общественной благопристойности, но у нее не было возможностей заняться активным выявлением мужеложства.

© Степанова О. Ю., 2018

---

[1] *Набоков В. Д.* Плотские преступления по проекту Уголовного уложения. СПб., 1902. С. 155–156.

[2] *Пятницкий Б. И.* Половые извращения. Могилев, 1910. С. 11–13.

[3] *Фукс И. Б.* Гомосексуализм. СПб., 1914. С. 75–76.

[4] Свод статистических сведений по делам уголовным, производившимся в судебных учреждениях, действующих на основании уставов имп. Александра II: В 3 ч. Ч. 2. СПб., 1908. № 13.

[5] См.: Свод законов Российской империи. Т. 15. Кн. 1. СПб., 1891. С. 156; Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1885 года. 6-е изд., пересмотр. и доп. СПб., 1889. С. 321–323.

[6] *Берсенев В. В., Марков А. Р.* Полиция и геи. М., 1998. С. 105–116.

[7] *Мержеевский В. О.* Судебная гинекология. СПб., 1878. С. 261–262; *Тарновский В. М.* Извращение полового чувства. СПб., 1884. С. 62–63.

[8] *Процессы* гомосексуалистов // Еженедельник советской юстиции. 1922. № 33. С. 16–17; *Эдельштейн А. О.* К клинике трансвестизма // Преступник и преступность. Сб. 2. М., 1927. С. 273–282.

И. В. Ганусенко*

ОРГАНЫ ПОЛИЦИИ И ПОДАТНОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА: НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Проблема совершенствования системы контрольно-надзорных органов в Российской Федерации в современный период обуславливает необходимость исследования накопленного опыта правоприменительной практики взаимодействия ведомственных органов исполнительной власти с системой правоохранительных органов, наделённых оперативно-розыскными полномочиями для выявления правонарушений в различных сферах отраслевого законодательства. В связи с чем, особый интерес представляет анализ взаимодействия органов полиции, реализующих такие полномочия, с налоговыми органами, осуществляющих контроль в сфере соблюдения налогового законодательства.

Исторический опыт развития российского государства позволяет выделить характеризующие периоды взаимодействия органов полиции с налоговыми органами и существования таких самостоятельных структур в сфере осуществления налогового контроля как податная инспекция Российской империи в конце XIX в. и налоговая полиция в Российской Федерации в конце XX в. Современные учёные-юристы пытаются найти причины целесообразности упразднения последней в 2003 г. и передачи её функций в структуру МВД России[1]. Однако изучению опыта взаимодействия в Российской империи органов полиции с органами налогового, или по терминологии второй половины XIX в. – податного надзора современными исследователями уделяется недостаточное внимание.

Тогда как характерной особенностью деятельности органов полиции в Российской империи во второй половине XIX в. являлось её взаимодействие с различными административными государственными учреждениями различного уровня и органами местного самоуправления. Как отмечал известный русский полицеист Т. И. Тарасов,

* *Ганусенко Ирина Владимировна* – старший преподаватель кафедры конституционного права и теории права Юридического института Иркутского государственного университета.

полиция в Российской империи в указанный период входила в состав таких административных учреждений как часть целого и рассматривалась как «…организованная совокупность специальных органов, ведающих одну задач администрации, а именно публичную или частную безопасность»[2].

При этом общая административная полиция, обеспечивала содействие с административными органами власти в выявлении правонарушений законодательства в сфере, подконтрольных различным отраслевым ведомствам. Так, структура полиции в Российской империи к концу XIX в. включала её специализированные виды: железнодорожная, портовая и речная; фабричная и горная; полевая и лесная стража[3].

Особое место занимала специализация полиции как финансовой стражи по соблюдению финансового и налогового законодательства в рамках взаимодействия с казёнными ведомствами земских и городских учреждений в результате проведённых реформ земского и городского управления в 1864 и 1870 гг., соответственно. Таким образом, полиция в указанный период выполняла фискальные функции, определяемые, по мнению Д. А. Ялтаева, тем, что полиция «…являлась единственным органом центрального государственного подчинения на местном уровне»[4].

В частности, в соответствии положениями Наказа чинам и служителям уездной полиции в круг действий полицейских управлений и подчинённых ему лиц по делам казённого ведомства входило: взыскание недоимок, различных казённых и общественных сборов; принятие установленных законом мер к возмещению недоимок по таким сборам; предупреждение и пресечение всяких злоупотреблений в данной сфере; надлежащее содействие учреждениям и лицам, на которые возложен надзор за торговлею и промыслами и др[5].

При этом участие органов полиции совместно с органами городского, волостного и сельского управления в наблюдении за исполнением правил, установленных для производства торговли и промыслов и их налогообложения, регламентировалось отдельными нормативными правовыми актами. Например, на основании установлений Положения о пошлинах за право торговли и других промыслов от 9 февраля 1865 г., городская и уездная полиция обязаны были оказывать надлежащее содействие по требованию учреждений и лиц, на которых был возложен соответствующий надзор[6].

К таким лицам относились члены казённых палат, городских

дум, волостных правлений и торговых депутаций. Уполномоченные лица податного надзора при проведении общих генеральных поверок всех торгово-промышленных заведений не менее одного раза в год в определённой местности, в случае сопротивления со стороны проверяемых, могли требовать содействие полиции[7]. Таким образом, органы полиции осуществляли взаимодействие с административными органами не только податного, но и торгового надзора. Примечательно, что в крупных городах Российской империи середины XIX в. в Санкт-Петербурге, Москве и Тифлисе была учреждена специальная торговая полиция при распорядительных думах[8], которая объединяла функции органов торгового и податного надзора, а также полиции в части осуществления наблюдения за исполнением законодательства о сборе пошлин за осуществление торговой деятельности.

Однако самостоятельного статуса в сфере реализации фискальных функций полиция не имела. В рамках структуры полицейских органов функции по исполнению и наблюдению за точным исполнением финансового и налогового законодательства, преимущественно, выполняли сотрудники общей городской и уездной полиции – становые приставы и полицейские урядники, что обеспечивало взаимодействие с финансовыми и налоговыми ведомствами городских и земских учреждений. В связи с чем, по утверждению С. С. Глебова, при проведении полицейской реформы в 80-х годах XIX в. правительство Российской империи даже рассматривало вопрос о создании специальной финансовой полиции, которая бы обеспечивала сбор государственных налогов[9].

Хотя специализированной финансовой полиции создано не было, но вместо такого предложения в 1885 г. по представлению министра финансов в Российской империи были учреждены должности податных инспекторов при уездных Податных присутствиях территориальных Казённых палат, в компетенцию которых и были переданы функции податного надзора по соблюдению норм налогового законодательства. Например, в соответствии с положениями утверждённого мнения Государственного Совета «Об учреждении должностей податных инспекторов» от 30 апреля 1885 г., за таким должностными лицами закреплялись обязанности постоянного наблюдения за правильностью торговли в назначенных им участках; участия в генеральных поверках торговли; в раскладке в дополнительных сборах с торговли и промыслов, а также исполнение иных обязанностей, которые будут на них возложены законом или поручениями Казённых па-

лат[10].

Последующие нормативные акты по обязанностям податных инспекторов имели подзаконный характер в виде Наказа податным инспекторам от 12 августа 1885 г., изданного Министерством финансов, циркуляров Министерства финансов и Департамента окладных сборов, определяющих, в том числе, и способы взаимодействия с органами полиции. Так, местные казённые палаты привлекали податных инспекторов и полицию к процедуре организации надзора за поступлением окладных сборов и взысканием недоимок прежних лет. Для такого рода взаимодействия полиции и податных инспекторов принимались во внимание данные, собранные податными инспекторами о благосостояния населения вообще и зажиточности отдельных платёжных единиц[11].

Кроме того, в отношении дел о нарушениях «Положения за право торговли и промыслов» (1865) органам полиции предписывалось ведомственными актами циркулярами и приказами Министерства внутренних дел руководствоваться указанным Положением. Так, в случае обнаружения таких фактов полицейские чины должны были немедленно сообщать в соответствующую казённую палату, не приступая при этом самим к действиям для возбуждения преследования, ограничиваясь только оказанием чиновникам казённой палаты и чинам торговой полиции законного содействия[12].

При этом органы полиции должны были осуществлять надзор за торговлей и промыслом, чтобы не производилось незаконной торговли без патента или запрещёнными товарами: контрабандными, краденными, ядовитыми, гнилыми и испорченными. Но для надлежащего преследования органы полиции должны были сообщать наблюдающим по закону за правильностью торговли, как-то: в волостях – волостным правлениям, а в городах – управам или торговым депутациям[13].

Аналогичным образом подобного рода взаимодействие податных инспекторов и полицейских чинов в части осуществления надзора за соблюдением налогового законодательства в сфере торгово-промышленной деятельности регламентировалось в дальнейшем «Положением о государственном промысловом налоге» от 8 июня 1898 г. и «Положением о податных инспекторах и их помощниках» от 24 мая 1899 г.[14]

Указанные нормативные акты также устанавливали обязанности податных инспекторов, закрепляя за ними обязанности наблюдения за

взиманием прямых налогов, сбора сведений о состоянии торговли и промышленности, об экономическом положении населения, и право обращения к чиновникам различных ведомств за содействием, в том числе и к органам полиции[15].

Таким образом, накопленный опыт взаимодействия органов полиции и податного надзора в Российской империи во второй половине XIX в., позволяет провести параллели с современными проблемами совершенствования системы правоохранительных органов в Российской Федерации. В сущности, современный способ взаимодействия органов полиции с налоговыми органами в Российской Федерации воссоздан по образу механизма, существовавшего в дореволюционный период. Хотя, как и 100 лет назад в Российском государстве, но уже на современном этапе своего развития, учёными-юристами и практиками вновь поднимается вопрос о целесообразности создания специального органа, такого как финансовая полиция. При этом данная структура в системе правоохранительных органов в целях эффективности своей деятельности смогла бы возродить функции упразднённой в начале XXI в. налоговой полиции.

© Ганусенко И. В., 2018

---

[1] *Футо С. Р.* Полицейские функции органов внутренних дел в налоговой сфере как «наследство» федеральных органов налоговой полиции // Полицейское право. 2005. № 3. С. 48–51; *Воробьёв Ю. Н., Жахов Н. В.* Результаты реорганизации налоговой полиции: Курская область // Налоговая политика и практика. 2009. № 2(74). С. 68–71; *Тюрин И. В.* Кому доверять дела о налоговых преступлениях? Новые инициативы государства и старый опыт в решении вопроса // Экономика, Статистика и Информатика. 2015. № 6. С. 46–49; *Саливанов А. В., Саливанова А. В.* Задачи и функции полиции по обеспечению соблюдения налогового законодательства // Развитие государства и права в Республике Крым: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / Под общ. ред. С. А. Буткевича. 2016. С. 220–222; *Борисов А. М.* Предупреждение налоговой преступности: исторические фрагменты опыта налоговой полиции России // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 325–329.

[2] *Тарасов Т. И.* Учебник науки полицейского права. Вып. 1. М., 1891. С. 6.

[3] *Шинджикашвили Д. И.* Министерство внутренних дел царской России в период империализма. (Структура, функции, реакционная сущность, связь с другими министерствами): Учебное пособие. Омск, 1974. С. 34.

[4] *Ялтаев Д. А.* Фискальные функции исполнительной полиции Казанской губернии в 60–70-х годах XIX века // Вестник Чувашского университета. 2011.

№ 4. С. 131.

[5] Ст. 1323 § II-й Свода законов Российской империи: Т. 2. Ч. 1. изд. 1876 г. // Сборник законоположений и правительственных распоряжений, касающихся обязанностей Полиции столичной, городской и уездной с разъяснениями по циркулярам подлежащих министерств и объяснениями по решениям Правительствующего Сената / Сост. А. В. Трифонов. СПб., 1890. С. 5–6.

[6] «Положение о пошлинах за право торговли и других промыслов». 9 февраля 1865 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2). Т. XL. Ч. 1. № 41779. Ст. 101–102.

[7] *Сборник* узаконений о полиции, составленный по Своду Законов 1857 года, с продолжениями к нему и позднейшими распоряжениями Правительства / Сост. Д. Н. Коковцов. СПб., 1873. С. 165–166.

[8] ПСЗ-2. Т. XL. Ч. 1. № 41779. Ст. 101–102.

[9] *Глебов С. С.* Организационно-правовые основы взаимодействия полиции Российской империи с другими государственными органами: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 148, 159–160.

[10] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (далее – ПСЗ-3). Т. V. Ч. 1. № 2907.

[11] Циркуляр Министерства финансов от 23 апреля 1892 г. № 1008 управляющим казённым палатам «Об участии податных инспекторов в надзоре за поступлением окладных сборов и недоимок» // Недошивин А. Справочная книга для чинов податной инспекции. СПб., 1902. С. 28.

[12] *Цветков П. П.* Полное руководство для чинов полиции и справочная книга для земских начальников, городских судей, волостных управлений и торгово-промышленных лиц. СПб., 1894. С. 616.

[13] Циркуляр Министерства внутренних дел от 2 октября 1879 г. № 99 и Министерства финансов от 22 ноября 1879 г. № 8484 // Цветков П. П. Полное руководство для чинов полиции и справочная книга для земских начальников, городских судей, волостных управлений и торгово-промышленных лиц. С. 616.

[14] ПСЗ-3. Т. XVIII. Ч. 1. № 15601; Т. XIX. Ч. 1. № 16939.

[15] «Положение о податных инспекторах и их помощниках». 24 мая 1899 г. // ПСЗ-3. Т. XIX. Ч. 1. № 16939. Ст. 13.

О. В. Фролова*

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ XVIII – НАЧАЛА XX ВЕКА И РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ОХРАНЕ ЛЕСОВ

Характер и содержание государственного управления лесными ресурсами в России XVIII – начала XX в. определялись проводимой царским правительством «лесной» политикой, которая развивалась по двум основным направлениям:

1) установление государственного контроля над использованием лесных ресурсов (особенно в заповедных лесах) и их охраной;

2) предоставление лесов (в том числе и заповедных) в частную собственность. В ходе исторического развития соотношение этих направлений менялось в зависимости от доминирующих политических или экономических целей правительства.

Абсолютизация власти и централизация управления при Петре I предопределили формирование и укрепление первого из указанных выше направлений, состоявшего в расширении границ государственного управления лесными ресурсами. Право государственной собственности на леса стало иметь преимущественное значение по отношению к другим формам собственности. Принятие соответствующих нормативных актов, ведомственных инструкций, циркуляров, наставлений, наличие полицейской системы управления позволило обеспечить повсеместное государственное управление лесами. За нарушение режима лесопользования в заповедных лесах предусматривалось наказание вплоть до применения смертной казни. Второе направление государственной лесной политики, опиравшееся на идею предоставления лесов (в том числе и заповедных) в частную собственность, стало результатом отрицательной реакции общества на чрезмерную централизацию ведения лесного хозяйства в период реализации политики Петра I.

Осуществление лесной политики государства возможно при наличии отлаженных действий всех частей механизма ее реализации,

* *Фролова Ольга Викторовна* – заместитель начальника кафедры экономической безопасности и управления социально-экономическими процессами Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

изменение содержания и направлений деятельности правотворческих органов служит причиной формирования и трансформации правоисполнительных институтов государства. В начале XVIII в. управление лесным хозяйством было поручено «Адмиралтейств-Коллегии, Губернаторам и Полицмейстерской канцелярии в Петербурге»[1]. Созданная Петром I Вальдмейстерская служба, в 1798 г. преобразована в Лесной Департамент, который осуществлял централизованное управление лесами.

Учреждение в 1802 г. ряда министерств, прежде всего внутренних дел, юстиции позволило в большей мере содействовать реализации мер лесоохранительной политики. Так, министром внутренних дел для охраны городских лесов учреждались стражники уездной полиции, «большое значение в части касающейся охраны лесов служило своевременное информационное обеспечение ведомственных органов, в ведении которых находились соответствующие участки леса. Сотрудники министерства рассылали циркуляры на места с указанием о ежедневном предоставлении сведений о всякого рода нарушениях (попытки самоуправных действий в отношении собственников, владельцев и арендаторов недвижимости, самовольные запашки земли, лесные поджоги, незаконное изъятие инвентаря, угон скота, уничтожение межевых злаков, потравы посевов и др.)»[2].

В 1832 г. была создана постоянная лесная стража для защиты от порубок и пожаров, в 1839 г. прошло объединение всех чинов: губернского лесного управления, учебных лесных заведений, постоянной лесной стражи в один состав – «Корпус лесничих». В целом контроль над сохранением лесов даже в казенных угодьях осуществлялся недостаточно эффективно. Самовольные порубки леса населением «процветали» и нарушители большей частью не наказывались. По данным «Всеподданнейшего отчета по Министерству юстиции за 1860 г.» было привлечено к ответственности за различные преступления 72 489, из которых 17 641 – за порубку казенных лесов (то есть порубщики составляли 25%, пятеро из них были приговорены к ссылке на выдворение, 34 чел. – в «арестантские роты»)[3].

Указом Правительствующего Сената 30 июля 1871 г. предписано «Губернским Правлениям, чтобы подведомственная им полиция оказывала всевозможное содействие "лесным чинам в обнаружении" нарушений Лесного Устава (1893) и в поиске похищенного леса и немедленно исполняла законные требования, связанные с производством дознания по данному делу в силу требования ст. 50 и 1129

Устава Уголовного Судопроизводства. О результатах проводимых следственных действий и "добытых" фактах, доказывающих вину задержанных лиц (Циркуляр Лесного Департамента 31 августа 1871 г. № 15582) необходимо было доложить представителям лесного управления, от которых зависело дальнейшее направление дела»[4].

Возбуждение уголовных дел по нарушениям Лесного Устава на основании ст. 1129 Устава Уголовного Судопроизводства от 1892 г. предоставлялось чинам лесного ведомства и полиции, в пределах предоставленных полномочий. Поэтому «протоколы, составляемые кондукторами, не заведовавшими лесничествами, и лесной стражей, должны были быть направлены в судебные места и Полицейские Управления непосредственно местными лесничими. Особое внимание обращалось на правильность "исчисления причитающегося взыскания с обвиняемых" (Циркуляр Лесного Департамента 15 марта 1872 г. № 4842)»[5]. В 1892 г. по всей европейской части территории России было зарегистрировано 97 930 случаев нарушения Устава лесного[6].

Среди ведомств, сотрудничавших с МВД в решении вопросов обеспечения режима лесопользования, одним из наиболее значимых было Главное управление землеустройства и земледелия. Одновременно с этим в составе Министерства юстиции существовало Управление межевой частью, на которое были возложены обязанности учета земельных участков и надзора за их рациональным использованием. Данное ведомство участвовало в процедуре регистрации земель, в чем оно сотрудничало с земством, нотариатом и МВД[7].

Таким образом, разрешение возникавших в лесном хозяйстве проблем включало активную деятельность полиции в механизме обеспечения охраны лесов. Изучение источников позволило выделить «наличие специальной (особой) направленности в работе полицейских подразделений. Она заключалась в содействии полиции работникам специально уполномоченных лесных органов в их деятельности по снижению степени латентности нарушений лесного законодательства, закреплении доказательной базы совершаемых правонарушений, участии в розыске похищенного лесного имущества, предоставлении в суд необходимых сведений о правонарушителях, охране посадок и посевов от повреждения и истребления, непосредственном участии в организации пожаротушения и др.»[8].

© Фролова О. В., 2018

[1] *Ведров С. В.* Краткий конспект по лесоуправлению. Б. м., 1904. С. 1.

[2] *История* полиции России (1718–1917 гг.): Становление и развитие общей

регулярной полиции в России XVIII века. М., 1992. С. 86; *Фролова О. В.* Правовое регулирование режима охраны и использования лесных ресурсов в России XVIII – начала XX в. (историко-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2002.

[3] *Булгаков М. Б., Ялбулганов А. А.* Российское природоохранное законодательство XI – начала XX веков. М., 1997. С. 34.

[4] *Гайковский Ф. А.* Лесное законоведение. СПб., 1895. С. 55.

[5] Там же. С. 61.

[6] *Попов А.* Лесонарушения и обследование их в Привислянских губерниях // Лесной журнал. Вып. 5. 1894. С. 511.

[7] См.*: Шиншикашвили Д. И.* Министерство внутренних дел Царской России в период империализма: Учебное пособие. Омск, 1974. С. 21–23.

[8] См.*: Фролова О. В.* 1) Правовое регулирование режима охраны и использования лесных ресурсов в России XVIII – начала XX в. (историко-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук; 2) Правоохранительные органы в механизме государственно-правового регулирования охраны и использования лесов: исторический аспект // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2016. С. 36–39; и др.

М. О. Тяпкин*

ЛЕСНАЯ ПОЛИЦИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: К ВОПРОСУ О ПРИНАДЛЕЖНОСТИ ЛЕСНОЙ СТРАЖИ К СИСТЕМЕ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОРГАНОВ

Реализация природоохранной функции государства в полном объеме возможна лишь при условии эффективного взаимодействия всех задействованных в ней субъектов. На сегодняшний день продолжается поиск оптимальной модели функционирования правоохранительной системы России, в том числе в сфере борьбы с правонарушениями в сфере охраны природных ресурсов. Существовавшие на протяжении ряда лет в некоторых регионах нашей страны подразделения лесной милиции (полиции), по оценкам экспертов, оказались «весьма эффективной мерой обеспечения сохранности лесных ресурсов»[1]. Однако в силу ряда объективных обстоятельств от подобного рода служб пришлось отказаться, что негативно отразилось на сохранности лесных массивов.

На наш взгляд, использование исторического опыта в данной сфере правоохранительной деятельности имеет значительный научный и практический потенциал. История показывает, что борьба с нарушениями в сфере лесопользования становилась успешной лишь тогда, когда государство сосредотачивало в этом направлении усилия всех правоохранительных структур, создавая условия, при которых совершение преступления становилось крайне затруднительным, а наказание за него – неизбежным. К сожалению, подобная консолидация усилий различных ведомств наблюдалась далеко не всегда и, чаще всего, являлась реакцией государства на резкий рост народных выступлений, сопровождавшихся массовыми самовольными порубками. Основная же обязанность по сохранности казенных лесов возлагалась на лесную стражу.

В дореволюционный период в профессиональной среде, применительно к казенной лесной страже, часто использовалось словосочетание «лесная полиция», что указывает на близость функций и задач, стоявших перед лесной стражей и полицией в сфере борьбы с лесонарушениями[2].

---

* *Тяпкин Михаил Олегович* – начальник кафедры теории и истории права и государства Барнаульского юридического института МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

Лесная стража возникает практически одновременно с полицией в первой четверти XVIII в. В 1719 г. именным императорским указом было предписано выделить двух солдат лейб-гвардии Преображенского полка для охраны заповедных лесов в окрестностях Санкт-Петербурга[3]. На следующий год Петр I предписал назначить «для караула лесов» драгун и солдат, которым предписывалась охрана лесов прибрежных лесов между Петергофом и Лиговом. Лесная стража рассматривалась Петром I как инструмент реализации провозглашенной им политики по ограничению вольного лесопользования населения и использования лесных ресурсов в интересах государства. Однако, в отличие от полицейских органов, функционирование лесной стражи на всем протяжении XVIII в. и первой половины XIX в. осуществлялось на основе натуральной крестьянской повинности. Наиболее ценные леса могли поручаться в ведение постоянной лесной стражи, комплектуемой из отставных солдат и унтер-офицеров, однако такая практика может быть охарактеризована, скорее как исключение, чем правило.

Обязанность охранять казенные леса возлагалась на местных крестьян, которые избирали из своей среды в очередном порядке пожарных старост и полесовщиков, срок службы которых составлял один год, чтобы крестьяне «одни пред другими никакой излишней тягости понести не могли»[4]. На время исполнения должностных обязанностей крестьяне, избранные в лесную стражу, освобождались от налогов и повинностей, однако это не смогло сделать лесную службу привлекательной для населения. В результате специалистами отмечалось, что в лесную стражу часто попадали «полубродяги, люди с разными физическими и умственными недугами, пьяницы – все то, что именуется подонками общества»[5]. Слишком сильная зависимость полесовщиков от своих односельчан и отсутствие навыков профессиональной лесной службы открывали большой простор для различных злоупотреблений и зачастую лишь осложняли обстановку в охраняемых лесных дачах. Эта проблема стояла остро не только для лесного ведомства. В 1831 г. распоряжением министра внутренних дел было запрещено определять в полицейские команды местных жителей, чтобы повысить уровень лояльности полицейских к власти[6].

Первой существенной попыткой сформировать корпус профессиональной лесной стражи стала реформа 1832 г.[7] При формировании семейной лесной стражи был использован принцип военных поселений – исполнение профессиональных обязанностей в местах посто-

янного проживания. Военизированный характер службы лесных стрелков (единое обмундирование, вооружение, четкая регламентация занятий, служебная субординация и дисциплина) являлся отражением общероссийской тенденции по милитаризации гражданских ведомств. Содержание семейной лесной стражи оказалось весьма затратным делом, поэтому было решено ограничиться размещением ее лишь в наиболее ценных лесных массивах, принадлежащих казне.

Окончательно определило структуру и круг должностных обязанностей лесной стражи (лесников и объездчиков) принятое в 1869 г. «Положение о лесной страже в казенных лесах»[8].

Лесники и объездчики приобрели статус государственных служащих, что накладывало на них ряд ограничений и давало некоторые привилегии. Наиболее предпочтительными кандидатами в лесную стражу считались отслужившие и вышедшие в отставку нижние армейские чины. Бывшие солдаты считались более дисциплинированными, подготовленными к трудностям службы. Служба начиналась с приведения к присяге в суде или церкви, что освобождало лесников и объездчиков от необходимости повторно присягать, участвуя в судебных процессах по рассмотрению дел о нарушениях Лесного устава.

Главными обязанностями постоянной лесной стражи были охрана лесов от самовольных порубок, пожаров и «разных повреждений», отпуск леса по лесорубочным билетам, учет вырубленного леса, наблюдение за состоянием лесопосадок, занятие различными лесными работами. Стража была обязана оказывать содействие полиции в «поимке разбойников, дезертиров и бродяг в лесах». Та сфера профессиональной деятельности лесной стражи, которая была напрямую связана с преследованием нарушений лесоохранного законодательства, была наиболее тесно связана с реализацией полицейской (правоохранительной) функции. Учитывая ограниченные рамки статьи, отметим, что характер и формы взаимодействия стражи с полицейскими структурами были рассмотрены нами в других работах[9].

Лесники и объездчики, выполняя свои должностные функции, находились в постоянном контакте с представителями правоохранительных структур, прежде всего, полиции. Чины лесной стражи не имели права самостоятельно производить обыски и выемки срубленных или похищенных лесоматериалов, а также производить ряд других действий без участия полиции. В связи с этим представители лесного ведомства и Министерства внутренних дел высказывали предложения о включении лесной стражи в систему органов полиции, что

значительно расширило бы ее полномочия. «Точку» в этом вопросе поставил товарищ министра внутренних дел А. А. Макаров, возглавлявший специально созданную в 1906 г. комиссию по подготовке полицейской реформы. Было принято решено оставить казенную лесную стражу в структуре земельно-лесного ведомства (Главное управление землеустройства и земледелия)[10].

Идея создания специальной лесной полиции (милиции) не была забыта, но получила практическое воплощение уже в других социально-политических условиях: сначала в 1918–1919 гг. в Сибири (Всероссийское правительство А. В. Колчака), а затем в Советском Союзе, когда в структуру НКВД СССР в 1934 г. был включен отдел лесной охраны и конная лесная стража.

Таким образом, формально казенная лесная стража не входила в систему органов полиции Российской империи, однако на практике осуществляла целый ряд функций правоохранительного и правоприменительного характера. На наш взгляд, включения всего корпуса лесной стражи в систему полицейских органов не требовалось, однако формирование специальных подразделений в структуре МВД, которые занимались бы исключительно преследованием нарушителей Лесного устава, могло оказать существенное положительное влияние на динамику лесонарушений.

© Тяпкин М. О., 2018

---

[1] *Дубровин А. К.* К вопросу о лесной милиции (опыт Иркутской области) // Полицейское право. 2005. № 3. С. 57.

[2] *Вереха П. Н.* Опыт лесоводственного терминологического словаря. СПб., 1898. С. 391.

[3] «О воспрещении рубки лесов от Санкт-Петербурга до реки Славянки по обе стороны Невы реки». 16 марта 1719 г. // Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. V. № 3329. С. 680.

[4] *Лесной* словарь. Составлен в Департаменте корабельных лесов. Ч. 2. СПб., 1844. С. 348.

[5] Лесной журнал. 1872. Вып. 5. С. 56.

[6] *Кокорев А. О., Руга В. Э.* Повседневная жизнь Москвы. Московский городовой, или Очерки уличной жизни. М., 2015. С. 124.

[7] «Положение о постоянной лесной страже по ведомству Министерства финансов». 28 декабря 1832 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2). Т. VII. № 5869. С. 943–956.

[8] «Положение о лесной страже в казенных лесах». 3 июня 1869 г. // ПСЗ-2. Т. XLIV. Отд. 1. № 47188. С. 592–594.

[9] *Тяпкин М. О., Антропов В. М.* Формы взаимодействия полиции и лесной стражи при реализации государственной функции по охране лесов во второй

половине XIX – начале XX в. (к 300-летию российской полиции) // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2017. № 3. С. 30–35.

[10] *Путятин В. Д., Кузнецова Т. А.* Об историческом опыте проведения реформ полиции в дореволюционной России (по материалам Особой междуведомственной комиссии сенатора А. А. Макарова по преобразованию полиции в Российской империи, 1906–1912 гг.) // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2008. № 2. Т. 4. С. 18.

Г. В. Парамонова*
В. И. Поздняков***
Е. С. Иванова****

ПОЛИЦИЯ НА ТРАНСПОРТЕ: ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

Транспортная полиция – самостоятельное подразделение в системе органов внутренних дел Российской Федерации. Это совершенно оправдано, хотя на сегодняшний момент в условиях постоянного реформирования и сокращения подразделений ОВД есть вероятность проведения реорганизационных мероприятиях и в транспортной полиции. Авторам статьи, долгое время служившим в структурных подразделениях транспортной полиции (ранее – транспортной милиции) и знающим всю специфику ее деятельности (а это: особенности обслуживаемой территории, протяженность и удаленность подразделений от управленческих структур), видятся возможные реорганизации, которые могут нарушить слаженность системы подразделений, обеспечивающих безопасность и правопорядок на транспорте. Безусловно, некоторые объединения, сокращения или укрупнения оправданы в современных экономических условиях, но только внутри самих Управлений на транспорте МВД России, без передачи компетенций или объединения с территориальными подразделениями ОВД. Так, в 2017 г. в Управлении на транспорте МВД России по Северо-Западному федеральному округу (далее – УТ МВД России по СЗФО) планировалось объединение Санкт-Петербургского линейного отдела на водном транспорте с Линейным отделом МВД России в аэропорту «Пулково», но данное реорганизационное мероприятие не было осуществлено, возможно, в силу специфики таких различных объектов

* *Парамонова Галина Владимировна* – доцент кафедры криминалистических экспертиз и исследований Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

** *Поздняков Виктор Иванович* – старший преподаватель кафедры криминалистических экспертиз и исследований Санкт-Петербургского университета МВД России.

*** *Иванова Елена Сергеевна* – старший преподаватель кафедры криминалистических экспертиз и исследований Санкт-Петербургского университета МВД России.

обслуживания. В представленном обзоре будет наглядно продемонстрирован исторически сложившийся особый статус транспортной полиции.

Необходимо отметить, что в УТ МВД России по СЗФО создан и функционирует Музей транспортной полиции, в котором собрана и бережно хранится информация о создании транспортной милиции, о руководителях данного подразделения, о подвигах его сотрудников в период Великой Отечественной войны, в дни Блокады. В следующем, 2019 г., Главное Управление на транспорте МВД России отпразднует свое столетие, ибо 18 февраля 1919 г. Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет (ВЦИК) принял Декрет «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны», а Президиум ВЦИК утвердил «Положение о рабоче-крестьянской железнодорожной милиции». Именно это дата считается официальным Днем транспортной полиции. Однако органы общественного порядка на транспортных магистралях России имеют двухвековую историю. Еще в начале XIX в., кроме городской и сельской полиции, существовали полицейские органы на транспорте. Впервые пути сообщения выделились в России в особую отрасль управления при императоре Павле I после того, как Указами 1797 г. и 1798 г. был создан Департамент водяных коммуникаций[1].

Годом рождения специальных полицейских подразделений на транспорте можно считать 20 ноября 1809 г., когда при императоре Александре I Департамент водяных коммуникаций был преобразован в орган центрального управления путями сообщения – Дирекцию водных и сухопутных коммуникаций (прообраз наших транспортных ведомств)[2]. Вся территория страны была разбита на 10 транспортных округов, в каждом из которых назначался специальный директор, и были сформированы подразделения специализированной транспортной полиции, получившие название «полицейских команд Дирекции водных и сухопутных коммуникаций»[3]. В задачу транспортных полицейских входило обеспечение безопасности на речном, дорожном транспорте, сопровождение и предотвращение хищений грузов. Это же является основной задачей, стоящей перед транспортными подразделениями ОВД и в настоящее время[4].

В 1826 г. император Николай I проводит реорганизацию политической полиции. В составе Собственной Его Императорского Величества канцелярии создается III Отделение, выполнявшее функции политической полиции. Исполнительным органом стала жандармерия,

которая в 1827 г. была выведена из состава вооруженных сил. В круг задач, стоявших перед Корпусом жандармов, была охрана порядка на железной дороге и визирование паспортов на границе. Первым начальником III Отделения, а соответственно, и шефом жандармов, был назначен генерал от кавалерии граф А. Х. Бенкендорф[5]. Шеф жандармов являлся прямым начальником всех жандармских подразделений и чиновников. Он имел право пригласить на службу в жандармерию людей из любого ведомства, подав представление на имя императора[6].

22 марта 1836 г. императором Николем I был утвержден Устав первой в России железной дороги. Одним из подразделений Отдельного Корпуса жандармов стала ***железнодорожная жандармерия***, основной задачей которой стало обеспечение порядка на железных дорогах. «Охрана порядка и наблюдение за общественною безопасностью на этих важных отечественных путях сообщения были вверены чинам впервые созданного Его же Высочайшею волею Корпуса жандармов»[7].

После массового строительства железных дорог и увеличения количества рабочих потребовалось создание специальных отрядов железнодорожных жандармов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при эксплуатации железных дорог. 27 июля 1861 г. было введено в действие «Положение о жандармских полицейских управлениях Санкт-Петербургско-Варшавской и Московско-Нижегородской железных дорог», которым на жандармов возлагались функции надзора и безопасности на железных дорогах – наблюдение за точным исполнением рабочими и подрядчиками взаимных обязательств, обеспечение сохранности имущества и порядка на железнодорожных станциях, рассмотрение жалоб рабочих, подрядчиков, служащих, проезжающих и проживающих на железных дорогах, контроль за паспортами[8].

К началу XX в. в Российской империи насчитывалось 22 таких управления. Согласно действовавшим в то время нормативным актам, сотрудники жандармских управлений железных дорог имели специфические обязанности и пользовались правами наружной полиции, принимая участие в охране общественного порядка, предупреждении и пресечении различных нарушений и обеспечения безопасности на железных дорогах. Кроме этого жандармы были обязаны проверять целостность пути и дорожных сооружений, не допускать к ним посторонних и даже проверять качество продуктов в станционных буфе-

тах. Патрулировались депо, мастерские, склады, подъездные пути. Самыми распространенными преступлениями, как и в современной жизни, были кражи грузов, а совершавшие их преступники отличались поразительной изобретательностью и дерзостью, что характерно и для расхитителей грузов современности[9].

В 1867 г. после обращения руководителя III Отделения генерал-адъютанта графа П. А. Шувалова к императору с рапортом об изменении правового положения жандармской железнодорожной полиции, жандармские эскадроны и команды были преобразованы в полицейские управления. А через некоторое время – в жандармские полицейские управления железных дорог. В ведении каждого железнодорожного жандармского управления находился участок пути в 2 тыс. верст (более 1,5 тыс. километров). В свою очередь, это расстояние делилось на участки по 200 верст (около 150 километров), находившиеся в ведении жандармских отделений, которые были на каждой железной дороге[10].

В январе 1867 г. последовал Приказ № 6 по Корпусу жандармов, значительно расширяющий права и обязанности полицейских управлений железных дорог. 16 марта 1867 г. Величайшим повелением были утверждены структура и штаты жандармских полицейских управлений железных дорог[11]. С этой даты можно говорить о жандармской железнодорожной полиции как *о самостоятельном институте* обеспечения правопорядка на железнодорожном транспорте. Основной задачей жандармской железнодорожной полиции считалась борьба с хищениями грузов на железной дороге и предотвращение транспортных происшествий. В своей деятельности транспортная жандармерия руководствовалась и наблюдала за исполнением «Полицейских железнодорожных правил». Этот акт определял весь порядок работы железных дорог – от формирования поездов до способа подачи аварийных сигналов. Поэтому жандармы следили за исправностью пути, чистотой на перронах, правильностью составления грузовой документации, сохранностью пломб на дверях вагонов, имели право отстранить от работы поездную бригаду в случае ее нетрезвости и так далее.

В июне 1867 г. в России впервые была образована ***речная полиция***, ставшая частью системы наружной полиции. Как особый орган для патрулирования на водных пространствах столицы империи – Санкт-Петербурга, она наводила порядок в размещении и следовании судов, а также боролась с воровством и пожарами на воде. Законом от

19 мая 1871 г. был закреплен порядок действия чинов жандармских полицейских управлений железных дорог по расследованию преступлений и «проступков общего характера» в подведомственных районах. Вплоть до 1906 г. полицейские управления железных дорог не принимали непосредственного участия в производстве дознаний по государственным преступлениям, в политическом сыске и наблюдении[12].

Революционные события 1905 г., где особую роль сыграли служащие и железнодорожники в придании Октябрьской стачке всеобщего характера, вынудило правительство принять особые меры и подключить жандармских полицейских управлений железных дорог к борьбе с революционными выступлениями. Были возложены обязанности производства дознаний обо всех «преступных действиях»[13] политического характера, совершенных в полосе отчуждения железных дорог. На железных дорогах был создан также секретно-агентурный надзор, что обязывало полицейские управления железных дорог иметь собственную агентуру.

Февраль 1917 г. стал эпохальным для всей страны. 3 марта 1917 г. была принята Декларация Временного правительства, которая предусматривала «замену полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления». К октябрю на железных дорогах для охраны правопорядка была создана железнодорожная милиция из числа служащих и рабочих службы движения. Охрану общественного порядка они несли только во время исполнения служебных обязанностей, подчиняясь начальникам службы движения и начальникам станций. Параллельно существовала также уголовная милиция, созданная из числа железнодорожных служащих для проведения розыскных мероприятий по отдельным видам преступлений, а также воинские команды и караулы, летучие отряды военной милиции, боевые рабочие и сторожевые дружины, отряды Красной Гвардии. Во время революционного переворота в Октябре 1917 г. Временное правительство было свергнуто и 28 октября (10 ноября) было принято Постановление НКВД РСФСР «О рабочей милиции»[14].

После расформирования жандармской полиции на железнодорожном транспорте ее функции до января 1918 г. осуществляла железнодорожная милиция в форме своеобразной милицейской повинности. 30 января 1918 г. для обеспечения планомерного снабжения населения продовольствием и предметами первой необходимости

СНК издал декрет об учреждении Всероссийской межведомственной чрезвычайной комиссии по охране дорог. Весной 1918 г. были выдвинуты задачи централизации управления железнодорожным транспортом и установления персональной ответственности руководителей. И уже 27 марта 1918 г. Народный комиссариат путей сообщения утвердил Положение о Всероссийской чрезвычайной комиссии по охране путей сообщения. В ноябре 1918 г. отряды военной охраны были переданы в военное ведомство, а следственно-розыскные подразделения – в ведение Наркомата путей сообщения. Проведенная реорганизация значительно ослабила охрану общественного порядка, резко увеличилось количество краж перевозимых грузов, совершавшихся в основном самими железнодорожниками. По стране прокатилась эпидемия самовольных захватов целых составов поездов и паровозов, в первую очередь, демобилизованными и самовольно покинувшими фронт солдатами. Все это потребовало скорейших решений, и 18 февраля 1919 г. Президиум ВЦИК утвердил «Положение о рабоче-крестьянской железнодорожной милиции».

Транспортная полиция России имеет богатый опыт борьбы с преступностью транспортных полицейских, демонстрирует специфику объектов обслуживания. Изучать и знать историю органов внутренних дел и особенно историю тех подразделений, где служишь, необходимо, так как процесс исторического погружения имеет не только познавательное, но и практическое, и, что наиболее важно, нравственно-патриотическое воспитательное значение.

© Парамонова Г. В., 2018
© Поздняков В. И., 2018
© Иванова Е. С., 2018

[1] *Краткий* исторический очерк развития и деятельности ведомства путей сообщения (1798–1898 гг.). СПб., 1898. С. 28.

[2] *Валеев В. А., Каменир В. М., Дмитриев В. М.* и др. Служба … древняя как мир. Ч. 3. СПб, 2014. С. 7.

[3] *Кокосов В. Н., Бутузова И. А., Валеев Н. А.* Служба… древняя как мир. Ч. 4. СПб. 2005. С.7.

[4] *Мулукаев Р. С.* Создание российской транспортной милиции // Информационный бюллетень ГУВДТ МВД России. 2000. № 1. С. 61.

[5] *Обязанности* жандармской железнодорожной полиции: по жандармско-полицейской части / Сост. Л. Тимофеев. СПб., 1912. С. 1.

[6] *Байкеева С. Е.* Кадровое обеспечение полицейских органов в Российской империи (историко-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 102.

[7] *Железнодорожные* войска с 1851 по 1941 год. М., 1957. С. 15.
[8] *На страже* магистралей: Очерки истории транспортной милиции России / Под общ. ред. В. В. Захаренкова. М., 2002. С. 17.
[9] *Транспортная* полиция России: от истоков к современности. СПб., 2017. С. 54.
[10] *Гончарова Ю. В.* Жандармские полицейские управления железных дорог 1867–1917 гг.: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 39–41.
[11] *Велик В. Н.* Эволюция жандармерии // Российский следователь. 2003. № 10. С. 47.
[12] *На страже* магистралей: Очерки истории транспортной милиции России / Под общ. ред. В. В. Захаренкова. М., 2002. С. 16–17.
[13] *Лаврик Т. М.* Губернские жандармские управления Российской империи: организационно-правовой и региональный аспекты деятельности: Дис. … канд. юрид. наук. Тамбов, 2008. С. 65.
[14] *Мулукаев Р. С.* На страже порядка (к столетию советской милиции) // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3(43). С. 157.

В. Н. Ткачук*

ОБ ОСНОВНЫХ ЭТАПАХ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ВОДНОМ ТРАНСПОРТЕ В РОССИИ

Говоря об этапах становления и развития в России ОВД на водном транспорте, следует отметить, что начало было положено реформаторской деятельностью Петра I и строительством города Санкт-Петербурга, имеющего обширную систему рек и каналов. В этот период произошло учреждение речной полиции, которая не являлась специализированным органом охраны правопорядка на речном транспорте, а относилась к органам общей полиции и на нее возлагались отдельные функции обеспечения строительства и эксплуатации речных магистралей внутри города.

Следующее существенное реформирование прошло при императоре Павле I, когда были заложены основы будущего специального ведомства, под управление которого со временем перешли все пути сообщения в стране. На основании указа императора все водяные коммуникации Империи со строениями и работами, на них производимыми, поручали в ведение и управление действительному тайному советнику Я. Е. Сиверсу, который разработал проект устройства Департамента водяных коммуникаций, утвержденный императором 28 февраля 1798 г. «На протяжение девяти лет Я. Е. Сиверс управлял всеми водными коммуникациями Санкт-Петербургской, Новгородской и Тверской губерний, через которые проходило наиболее оживленное движение между центральными и приволжскими районами страны и столицей»[1]. Это событие положило начало образованию особого ведомства путей сообщения.

В 1802 г. при Александре I подписан Манифест «Об учреждении Министерств», который определил новое устройство системы центрального государственного управления. В 1809 г. в Российской империи был образован орган центрального управления путями сообщения, который получил название «Дирекция водных и сухопутных коммуникаций». В результате реформы территория страны была поделена на десять округов. Главой каждого округа являлся директор,

* *Ткачук Валентина Николаевна* – старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России.

который формировал полицейские команды. Последние подчинялись непосредственно директору округа и действовали независимо от местной администрации, городской и сельской полиции. Таким образом, в этот период «возникла транспортная полиция, задачами которой являлось обеспечение безопасности на речном и морском транспорте, сопровождение и предотвращение хищений грузов»[2].

Далее, в 1885–1894 гг. также происходит активное создание и реформирование «речной полиции». К этому времени речной транспорт Москвы задействован в перевозках леса по одноименному каналу в Подмосковье и Москву. Через порты Волги и Камы в бассейн транспортируется кузнецкий уголь, а дальше он развозится по водным артериям к электростанциям. Также лидирующее место в перевозках занимает доставка с Баскунчанского соляного промысла вверх по Волге в порты Поволжья, Урала, Центра, на Северо-Западные предприятия рыбной промышленности и на экспорт. При всём при этом, вверх по Волге направляется не только данная продукция, но ещё и сельскохозяйственная, а также химические продукты из Поволжья и Урала. В обоих направлениях транспортируются нефтепродукты и нефть, хлебные грузы[3]. В 1866 г. была учреждена комиссия для выработки проекта об учреждении специальной речной полиции под председательством Санкт-Петербургского генерал-губернатора князя Суворова. В 1867 г. на основании заключения работы комиссии последовало Высочайшее повеление об устройстве речной полиции, в ведение которой вошли все реки и каналы в черте Санкт-Петербурга. Кроме того, речная полиция составила часть столичного полицейского управления и находилась в непосредственном ведении обер-полицмейстера. По своей штатной численности она состояла из управляющего, его трех помощников, необходимого по штату числа нижних чинов, а также команды матросов, ежегодно назначаемых Морским министерством за счет сумм, отпускаемых на содержание речной полиции. Первым управляющим речной полиции Санкт-Петербурга приказом от 30 июня 1867 г. был назначен капитан-лейтенант Владимир Иванович Коростовец. При учреждении речной полиции Министру внутренних дел было предоставлено право издать инструкцию для подробного определения обязанностей чинов речной полиции. Данная инструкция была составлена в 1870 г. и объявлена указом правительствующего Сената. Представляет интерес тот факт, что, начиная с 1866 г., по распоряжению градоначальника генерал-лейтенанта П. А. Грессера кандидаты на должности нижних чинов

речной полиции для подготовки по полицейской службе прикомандировывались предварительно к полицейскому резерву и назначались в речную полицию только после сдачи там установленного экзамена. Несколько позднее последовал ряд дополнительных распоряжений по речной полиции. В частности, обращалось внимание на обязательное посещение городовыми наружной и речной полиции лекций Императорского Общества спасания на водах «о подании первой помощи утопающим и приведении их в чувство»[4]. Совместно с наружной полицией учреждалось наблюдение за правильностью несения городовыми постовой службы на местах. Кроме того, были выработаны и утверждены правила о порядке действий чинов речной полиции «в случаях повышения воды, а также об обязанностях речной полиции по тушению пожаров на воде и в прибрежных местностях»[5]. В Российской империи специализированная речная полиция была организована в трех регионах: Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде и Рыбинске. Деятельность указанных подразделений имела различное нормативное правовое регулирование, а их структура и функции были неодинаковы[6].

В 1891 г. в портовых городах Российской империи была учреждена портовая полиция, руководство которой осуществлял капитан над портом. В её обязанности входил надзор за торговым мореходством и промыслами на пристанях и на морском побережье. Однако не во всех портовых городах была такая полиция, в некоторых городах охрана порядка и безопасности возлагалась на чины общей полиции местных полицейских управлений. Широко привлекались к несению службы по охране воднотранспортных магистралей и природных ресурсов казаки[7].

Далее неоднократно предпринимались попытки преобразовать полицию на водном транспорте по территориальному принципу, вплоть до 1952 г., но, однако, серьезных и радикальных мер предпринято не было. Данными вопросами занимались министры внутренних дел СССР и РСФСР Н. П. Дудоров, Н. А. Щелоков, В. В. Федорчук, А. В. Власов, В. В. Бакатин, В. П. Баранников, В. Ф. Ерин, но «практика также свидетельствует, что материально-техническое и финансовое обеспечение ОВДТ при таких реформаторских преобразованиях осуществлялось, как правило, по остаточному принципу»[8] и положительных результатов не дало.

В 2010–2011 гг., когда началось реформирование милиции в полицию, были предприняты попытки упразднить ОВД на транспорте,

планировалось сократить при этом большое количество сотрудников ОВД. Проведя в 2010 г. сокращение личного состава более чем на 5600 сотрудников, ОВДТ уже подготовились к сокращению на 12 % (примерно еще на 6000 сотрудников), но было принято решение эту численность оставить для решения вопросов обеспечения безопасности на транспорте[9].

Таким образом, следует отметить, что в настоящее время ОВД на транспорте (в т. ч. и водном) организационно соответствует общей структуре ОВД. Всю систему транспортной полиции возглавляет Главное управление на транспорте МВД Российской Федерации (ГУТ МВД России). Ему подчинены на окружном уровне – Управления на транспорте МВД России по федеральным округам; на межрегиональном уровне – Линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте; на районном уровне – Линейные отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и входящие в их структуру линейные отделы (отделения, пункты) полиции[10].

Кроме того, реформирование в полиции также имеет место. Ряд полномочий по обеспечению безопасности на транспорте, ранее реализуемые полицией (милицией), перешел к ведомственным и частным охранным структурам транспортных компаний. Возросло количество юридических лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность на объектах транспортной инфраструктуры и находящихся вне зоны ответственности органов внутренних дел на транспорте, что затрудняет осуществление в отношении них профилактических и оперативно-розыскных мероприятий.

В структуре транспортной полиции были ликвидированы оперативно-поисковые подразделения и подразделения специальных технических мероприятий. Кроме того, указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» создана вышеназванная Федеральная служба, в которую вошли отряды мобильные особого назначения территориальных органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе и на водном транспорте. Насколько будет эффективно взаимодействие между полицией на водном транспорте и Федеральной службой Росгвардии, обслуживающей водные объекты, покажет только время.

© Ткачук В. Н., 2018

[1] *Рыжова Ю. В.* Организационно-правовые основы создания транспортной

полиции в российской империи // Труды академии управления МВД России. 2016. № 3(39). С. 87.

[2] *Паршин Н. М., Баранова Т. Ю., Котарев С. Н.,* и др. Основные этапы становления и развития транспортной полиции в России // Успехи современной науки и образования. 2016. № 9. Т. 2. С. 98.

[3] Там же. С. 99.

[4] *Рыжова Ю. В.* Организационно-правовые основы создания транспортной полиции в российской империи // Труды академии управления МВД России. 2016. № 3(39). С. 88.

[5] Там же. С. 88.

[6] *Амельчаков И. Ф., Александров А. Н., Дергилева С. Ю.* Становление и развитие транспортной полиции России в XVIII – начале XX веков // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 3. С. 9.

[7] В регионах с казачьим самоуправлением (Дон, Кубань, Причерноморье, Сибирь и Дальний Восток).

[8] *Валиулин Т. С.* Административно-правовой статус органов внутренних дел на транспорте: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 23.

[9] *Дуданова Д. Ш.* Транспортная полиция в системе МВД России // Огарев-online. 2016. № 8. – http://journal.mrsu.ru/arts/transportnaya-policiya-v-sisteme-mvd-rossii (дата обращения: 03.02.2018)

[10] *Ткачук В. Н.* Деятельность подразделений полиции на железнодорожном, воздушном и водном транспорте // Административная деятельность полиции: Курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. / под. ред. В. А. Кудина. СПб., 2016. С. 552

К. П. Семенов*

ПРАВИЛА ГУМАННОГО ОБРАЩЕНИЯ С ЖИВОТНЫМИ КАК НОРМАТИВНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Современное состояние нормативно-правового регулирования гуманного (нежестокого) обращения с животными в Российской Федерации демонстрирует его законодательную нестабильность, что является результатом динамичного развития общественных отношений по поводу содержания и обращения с животными. Изменчивость законодательства едва ли способствует правоохранительной, в том числе, полицейской деятельности, если только не происходит совершенствования норм в максимальном соответствии складывающимся общественным отношениям, что облегчает практику их применения. Проследим, как развивалось нормативное регулирование гуманного обращения с животными в отечественном законодательстве, представленном некоторыми историческими памятниками права досоветского периода, отражающими содержание отношений российского общества по поводу животных в соответствующие исторические периоды.

Памятник отечественного права – Судный Закон, являвшийся преимущественно регулятором гражданских правоотношений, содержал в себе ряд узаконений относительно животных, нормативно закрепляя их в качестве предмета вещных прав. В частности, если взятый в аренду конь падет, то арендатор обязан компенсировать стоимость коня его хозяину. Если же конь был взят без согласия хозяина, то такой своеволец признавался вором и подвергался телесному наказанию. А уморивший каким-либо образом чужую скотину должен заплатить ее хозяину двойную цену и также подвергнуться телесному наказанию[1]. Несмотря на то, что указанные нормы относились к гражданским правоотношениям по поводу найма имущества, однако, в деянии, ими описанными, явно просматривается заложенная древним законодателем повышенная общественная опасность, напоминающая собой современные преступления, предусмотренные ст. 330 Уголовного Кодекса Российской Федерации «Самоуправство»

* *Семенов Константин Петрович* – доцент кафедры уголовного права Санкт Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

и ст. 245 Уголовного Кодекса Российской Федерации «Жестокое обращение с животными». Это подтверждается еще и достаточно суровой реакцией законодателя в виде телесного наказания виновного лица, несмотря на необходимость возмещения им материального ущерба. А признание субъекта вором явно относится к уголовно-правовой реакции. Таким образом, законодатель нормативно признавал животных не только предметом вещных прав, но и соглашался с возможностью выступать предметом преступления, хотя норм, охраняющих общественную нравственность, как самостоятельный объект посягательства, в виде запрета жестокого обращения с животными, еще не существовало.

Наиболее известный памятник отечественного права – Русская Правда в различных редакциях по-прежнему относила животных к предмету вещных прав и устанавливала различные виды ответственности за неправомерное завладение разных видов животных[2]. Узаконения, содержавшиеся в Уставе Владимира Мономаха (вторая половина XII в.), устанавливали ответственность за деяния, напоминающие жестокое обращение с животными, но посягающие на имущественные права собственников, в виде падежа лошади на работе, что требовало компенсации вреда[3]. Древний законодатель не называл причины, по которой во время работы гибла лошадь. Возможно, он соглашался с любой причиной гибели животного, в том числе и жестокого обращения с ним в виде чрезмерной эксплуатации его рабочих возможностей и невнимательного отношения пользователя к его состоянию и естественным нуждам. А узаконения, изданные во второй половине XII в. – первой половине XIII в., содержали несколько совершенно новых статей, неизвестных прежним редакциям Русской Правды, о причинении имущественного ущерба собственнику животного посредством вреда, наносимого этим животным, чем расширили перечень вредоносных деяний в сравнении с Уставом Владимира Мономаха. Среди них такие, как подлом бортного дерева, изгнание пчел из улья и зарезание чужой скотины[4].

Соборное уложение 1649 г., созданное в период царствования Алексея Михайловича Романова, содержало нормы, по сути, опосредовано поощряющие негуманное обращение с животными. Если человеку был причинен вред в результате его травли собаками или как результат содержания виновным лицом собак и других бешенных животных не взаперти и не на привязи, то такой вред подлежал имущественному возмещению пострадавшей стороне. А в случае повторно-

сти такого происшествия, животное, явившееся источником опасности для человека, изымалось и передавалось челобитчику[5]. Не трудно представить, какая участь ожидала такое животное. Хотя, безусловно, такие нормы носили и профилактический характер, предупреждая владельцев опасных животных о необходимости создания безопасных для общества условий содержания таких животных. На наличие гражданско-правовой ответственности за уничтожение домашних животных по Соборному уложению 1649 г. указывает в своем диссертационном исследовании И. И. Лобов[6]. Статья 209 предусматривала имущественное возмещение ущерба законному владельцу любого домашнего сельскохозяйственного животного, оказавшегося на чужом дворе взаперти, где и было умерщвлено голодом. Указанная норма привлекает внимание неопределенностью предмета посягательства («чужая животина») и способом умерщвления («голодом уморит»). А в ст. 282 законодатель установил аналогичную ответственность, но за сознательное уничтожение конкретно определенного животного – чужой собаки

И. И. Лобов в своем исследовании отметил, что Артикул воинский Петра I от 26 апреля 1715 г. содержал норму (ст. 90), установившую уголовную ответственность за избиение животных. Для своего времени это – законодательная новелла, поскольку исторически впервые отечественное правотворчество коснулось вопросов, обусловленных стремлением к гуманному обращению с животными[7]. К аналогичному выводу приходит и исследователь В. Н. Китаева[8]. Однако нам указанное утверждение видится спорным, поскольку названная норма (арт. 90), находящаяся в гл. 11 – о квартирах и лагерях, по смысловой нагрузке целиком посвящена должному санитарному состоянию мест стоянок воинских подразделений. Соответственно законодательно примененная терминология «…вне учрежденнаго места скотину бить…»[9], авторами истолкована неверно. Смысл формулировки, на наш взгляд, в контексте всего арт. 90, не заключается в жестоком обращении с животными путем их избиения, а выражается в запрете забоя скота для заготовления мяса в пищу военнослужащим вне учрежденных требованиями санитарии мест. Эта же смысловая нагрузка подтверждается и формулировкой санкции: «…оный имеет не токмо то нечистое сам вычистить, но и сверх того жестоко наказан быть»[10]. То есть, виновное лицо обязано не только понести наказание, но и восстановить санитарное состояние испачканного места. Безусловно, утверждение И. И. Лобова относительно наличия в Артикуле

воинском норм, охраняющих общественную нравственность от деяний, исключительно на нее посягающих, совершенно справедливо. В гл. 20 – о содомском грехе, о насилии и блуде, содержался арт. 165, запрещавший скотоложство, в чем выражался лишь один из способов жестокого обращения с животными[11].

Уголовное законодательство XIX–XX вв., представленное «Уложением о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г., «Уставом о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» 1864 г. и «Уголовным уложением» 1903 г., не изменило отношение к животному миру и рассматривало его с позиции предмета чужой собственности. Дискуссионно выглядит утверждение И. И. Лобова, что досоветское отечественное законодательство XIX–XX вв. не строилось на принципах гуманного обращения с животными, отчего не содержало в себе самостоятельных норм, запрещающих мучительство животных[12]. Вообще, идеи гуманизма в обращении с животными стали укореняться в массовом сознании русского общества только во второй половине XIX в., когда в 1865 г. в Петербурге образовалось первое в России общество покровительства животным[13]. А 26 ноября 1871 г. в «Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями» 1864 г. была включена ст. 43.1, предусматривавшая ответственность за жестокое обращение с животными, в следующем виде: «За причинение домашним животным напрасных мучений, виновные подвергаются денежному взысканию не свыше десяти рублей». Это была первая в отечественном законодательстве норма, оберегавшая общественную нравственность от распространенных в то время сцен насилия над животными, как результат законотворческих перипетий второй половины XIX в.[14] Аналогичная норма нашла свое закрепление в ст. 287 «Уголовного Уложения» 1903 г.[15]

Таким образом, нормативно-правовое регулирование гуманного обращения с животными в отечественном законодательстве досоветского периода демонстрирует его становление и последующее совершенствование в стремлении максимально отвечать развивающимся общественным отношениям, что очевидно могло способствовать полицейской деятельности в досоветской России.

© Семенов К. П., 2018

[1] *Беляев И. Д.* История русского законодательства. СПб., 1999. С. 199–200.
[2] Там же. С. 220, 312–313.
[3] Там же. С. 231.
[4] Там же. С. 233–234.

[5] Там же. С. 571–572.
[6] *Лобов И. И.* Уголовная ответственность за жестокое обращение с животными: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2000. С. 40.
[7] Там же. С. 41.
[8] *Китаева В. Н.* Животные и преступления: уголовно-правовое и криминалистическое исследование. Иркутск, 2010. С. 32–33.
[9] *Российское* законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986. С. 343.
[10] Там же. С. 343.
[11] Там же. С. 358.
[12] *Лобов И. И.* Уголовная ответственность за жестокое обращение с животными: Дис. … канд. юрид. наук. С. 42.
[13] *Китаева В. Н.* Животные и преступления: уголовно-правовое и криминалистическое исследование. С. 43.
[14] *Семенов К. П.* К истории зарождения гуманного законодательства России // Уголовное законодательство: вчера, сегодня, завтра (памяти профессора С. Ф. Кравцова): Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции 19–20 ноября 2015 г.: В 2 ч. Ч. 1 / Под ред. С. А. Денисова, Л. В. Готчиной и А. В. Никуленко. СПб., 2015. С. 231.
[15] Уголовное уложение от 22 марта 1903 г. СПб., 1904. С. 427.

Раздел VII

ПОЛИЦЕЙСКИЕ ОРГАНЫ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: СПЕЦИФИКА РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

И. В. Евсеев*
А. Р. Алексеева**

СПЕЦИФИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В СЕЛЕНИЯХ УРАЛА В КОНЦЕ XVII ВЕКА

В настоящий момент мы вольно или невольно обращаемся к нашей истории по различным причинам. Так, в настоящий момент, многие представители муниципальной власти, руководствуясь ФЗ-131 от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», воссоздают давно забытые институты территориального управления первого уровня. К таким институтам можно отнести институт квартальных, старших по улицам, старост поселков и т. д. Эти забытые институты представители

* *Евсеев Иван Валентинович* – заместитель председателя Собрания депутатов Верхнеуфалейского городского округа, кандидат юридических наук.

** *Алексеева Альбина Робертовна* – специалист по взаимодействию со средствами массовой информации и общественностью отдела МВД России по Верхнеуфалейскому городскому округу Челябинской области.

муниципалитетов пытаются приспособить под нужды современности, относящиеся к организации и выполнению каких-либо работ, уборке территорий, обеспечению правопорядка. Используя эти институты, многие задаются вопросом: а не возникнут ли в связи с этим вопросы и проблемы, на основании которых от данных институтов пришлось отказаться в прошлом? Чтобы разобраться с этим вопросом мы должны обратиться к истокам формирования таких институтов в различных регионах[1].

Данный вопрос довольно хорошо обсуждался в исторической литературе до 1917 г.[2], а в настоящий момент этому вопросу не уделено достойное внимание.

На начальном этапе колониального освоения Урала пришлое русскоязычное население образовывало сообщества на основе старинных обычаев и верований пришедших сообществ Московского государства. Заселение Урала русскоязычным населением происходило из Новгородской земли. Обычаи в новых местах формировались на основе интерпретации новгородских и московских грамот. Грамоты предписывали организовывать на новых свободных местах новые сообщества как территориальной единицы государства. Выжить в одиночку на новых землях было невозможно. Поэтому переселялись семьями и родами, образуя родственные сообщества с патриархальным укладом жизни на конкретной территории. Именно на ней возникала самодостаточная единица совместного проживания – земская община. Полномочия организации жизни и обеспечения правопорядка возлагались на выборных представителей сообщества, так как представители государственной власти находились далеко и в незначительном количестве. В силу этого новые населенные пункты формально зависели от конкретной воеводской власти в части сбора налогов и защиты, а в деле организации своей жизни зависели от выборных представителей, которые распределяли обязанности, следили за обеспечением порядка и вершили суд. Сообщества были нужны для расчистки и обработки земель, оборудования защитных сооружений и для обеспечения правопорядка, все это решалось на сходе от количества рук в семье и авторитета главы семейства в обществе. Это касалось выхода на расчистку пашни, выделения наделов, отведения покосов и выборов административных представителей для взаимодействия с властью и для исполнения полицейских функций[3]. Сообщества обработчиков земли с течением времени превращались в земские общины, управлявшие административно-хозяйственной жизнью в пределах одного

населенного пункта, где представители власти были всем известны и, в свою очередь, все жившие в населенном пункте были известны старосте, приставу, десятскому или целовальнику и дьяку. Все это находит свое отражение в древних актах[4].

Так, в документе от 30 декабря 1650 г. зафиксировано: «1650-м году декабря в 30 де(нь) били челом тебе, государю, царю и великому князю Алексею Михайловичю всея Русии, а мне, холопу твоему Рафку, да подьячему Алексею Маркову на Верхотурье в съезжей избе подали челобитную Сенька Васильев да Офонька Иванов Гилевы, а в челобитной их написано: приискали де они в Верхотурском уезде верх Чюсовой реки от Утки реки вверх по обе стороны Чусовой реки пустые лесные дубровные места, и на расчистить под хлебную пахоту и под сенные покосы те места годны, а не владеет де тем местом нихто, лежит впусте…и со всеми угодьями дать им Сеньке и Офоньке на десять семей на розчисть и твоего государева годового денежного оброку на льготные годы на сколько ты, государь, укажешь»[5].

На Урале в момент его колонизации русскоязычным населением основной административно-территориальной единицей становилась слобода. Уезды считались основным административным центром, который делился на слободы, станы и т. д. Так, на начало 1678 г. в Соликамский уезд входило 2 стана и 18 погостов, а также относящихся к ним 274 деревни и 321 починок[6].

Каждый год на пустующих землях обосновывались новые населенные пункты и новые слободы[7]. Отдельные деревни, территориально примыкавшие к слободам, образовывали общину-волость. Выборная волостная администрация следила за сохранностью комплекса угодий, рассматривала земельные споры между отдельными селениями и крестьянами и обеспечивала правопорядок по средствам выборных представителей старост, целовальников и сторожей[8], дислоцирующихся в специальном учреждении – съезжей избе[9]. Съезжая изба в этот период являлась сосредоточением представителей административно-полицейских институтов уезда. Именно об данных представителях общинного сообщества упоминаю архивные источники[10].

Так, довольно последовательное описание действий таких институтов описывается в документе, отнесенном к 1657 г. В нем указываются должностные лица и территориальные органы, ответственные за поддержание правопорядка и сыска преступников на территории слободы. Приведем выдержку из документа: «И ему Томилу в новой Чусовской слободе пашенных крестьян старосту и лучших пашенных

крестьян велено взяв с собою сколько человек пригож, да с теми старостою и с пашенными крестьяннами велено Фролка Арапова да Офоньку Гилева поймать. А поймав, с нарочным приставом велено прислать их на Верхотурье к суду…»[11].

По данному документу можно судить о том, что община была ответственна перед воеводой за поддержание порядка, а также она через своих выборных лиц должна была вести сыск и доставку подозреваемых в уездную тюрьму для последующего суда по закону государеву в случае уголовно наказуемого деяния. Если же селянин совершал проступок, то его судили по вере и отдавали для покаяния в монастырь или на поруки под присмотр пристава или десятского и в отсутствии последних под присмотр земских сторожей и семьи.

Представители от поселкового общества избирались от сословий на определенное время земской службы. К выборным должностям земского управления относились старосты, судейки, целовальники и сторожа, подъячие и заплечных дел мастера, а также десятские[12].

Десятские и сторожа представляли самым низшей слой системы обеспечения правопорядка. Десятские следили не только за исполнением светского порядка, но и за исполнением церковных обрядов, к которым относились посещение церкви, соблюдение постов и праздников, чтение ежедневных молитв, но особенно по соблюдению нравственных норм в целом. Молодежь приучали к посещению церкви. За этим следила не только семья, десятские, но и вся община в целом. Община представлялась единым миром или, как указывает А. Иванов, на Урале, благодаря самобытности местных сообществ, сформировалась своя горная цивилизация[13].

В последующий период индустриальной колонизации на Урале произошли изменения, повлиявшие на разложение сельской общины. Заводские поселки переродились в города, что разрушило прежние семейные традиции патриархального уклада. В это время каждый индивид стал ощущать себя самодостаточной единицей общества, способной посредством связи обеспечить взаимодействие с представителями власти. Отпала необходимость в специализированных представителях власти низового звена. В настоящее время патриархальных связей в обществе нет, и в силу данных обстоятельств использовать выборных представителей власти в настоящее время не представляется целесообразным в полном объеме.

© Евсеев И. В., 2018
© Алексеева А. Р., 2018

[1] *Дорофеев Д. Ю.* Ретроспектива и перспектива в историческом и временном опыте человека // Метафизические исследования: Альманах. История. Вып. 2. СПб., 1997. С. 129.

[2] *Риттих А. А.* Крестьянский правопорядок // Свод трудов местных комитетов по 49 губерниям Европейской России. СПб., 1904. С. 152; *Кирьяков В. В*. Очерки по истории переселенческого движения в Сибирь. М., 1902.

[3] *Акты*, относящиеся до юридического быта древней Руси. Т. 1. СПб., 1857 С. 5–6.

[4] *Кунгурские* акты XVII (1668–1699 гг.). СПб., 1888.

[5] Российский государственный архив древних актов (далее – РГАДА). Ф. 1111. Оп. 1. Д. 60/3. Л. 54–59.

[6] Центральный государственный архив древних актов (далее – ЦГАДА). Писц. кн. № 443. Л. 73–73 об, 76.

[7] РГАДА. Ф. 1111. Оп. 1. Д. 60/3. Л. 60.

[8] *Акты*, относящиеся до юридического быта древней Руси. С. 5–6.

[9] *Смирнов П. И.* Русская сельская община: происхождение, основные функции и ценности // Credo New. 2014. № 3.

[10] *Чернышев В. Я.* Опись царских грамот XVII в., входящих в состав копийной книги муромской земской приказной избы (публикация источника) // Исследования по источниковедению истории России (до 1917 г.): Сборник статей / Отв. ред. С. А. Козлов. М., 2009. С. 71–84.

[11] РГАДА. Ф. 1111. Оп. 1. Д. 55/1. Л. 51–53.

[12] *Кунгурские* акты XVII (1668–1699 гг.). С. 13.

[13] *Иванов А.* Горнозаводская цивилизация. М., 2014.

В. А. Манин*

ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА НА ПРЕДПРИЯТИЯХ ГОРНОЗАВОДСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ УРАЛА В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII ВЕКА

Проблема обеспечения правопорядка в горно-металлургической промышленности Урала начинает возникать в конце XVII – начале XVIII в. с началом строительства крупных металлургических мануфактур.

Предприятиям после постройки необходимы были не только кадры профессиональных «мастеровых и работных людей», постоянно живших при заводах, но и приписка крестьянских общин для обеспечения сначала строительства заводов, а затем обеспечение их сырьем.

Ответственность за постройку предприятия, а затем и за обеспечение его бесперебойной работы возлагалась на воеводскую власть, под юрисдикцией которого находилось предприятие. При этом, согласно Воеводской инструкции 1719 г., воевода отвечал за внутреннюю безопасность, в том числе, «чтоб никакого насилия и грабежа чинено не было, а воровство и разбои весьма были б прекращены и по достоинству наказаны»[1].

Однако управление горнозаводской промышленностью и вверенным им поселениям вызывало затруднения у местной администрации, а отсутствие у нее специальных знаний и опыта делало такое управление неэффективным[2].

В 1719 г. в ходе второй областной реформы Петра I создаются территориальные дистрикты, во главе с земскими комиссарами, с широкими полицейскими полномочиями, аналогичными воеводским. И это не удивительно, так как это были звенья одной реформы, и оба эти акта были изданы одновременно[3].

Но если у воеводской власти не хватало сил и средств, чтобы самостоятельно реализовывать функции по обеспечению правопорядка[4], то еще меньше было ресурсов у земских комиссаров, которым по инструкции для различных посылок и реализации всех их функций

* *Манин Вячеслав Анатольевич* – доцент кафедры государственного и муниципального права Сургутского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

предавалось только три человека.

Поэтому, они осуществляли только общее руководство и надзор, а многочисленные административные функции были возложены на волостную администрацию, включавшую в себя выборных старост, сотских и десятских, которые традиционно осуществляли на местах, в том числе и полицейские, функции: осуществляли слежку за подозрительными людьми, первичное дознание и арест преступников, их содержание и конвой[5].

Несколько иначе обстояло дело в заводских селениях. Во главе предприятия назначался управитель, который возглавлял заводскую администрацию, и в полномочия которого, в том числе, входило обеспечение правопорядка на вверенных ему заводах.

Зачастую эти полномочия были еще больше расширенны за счет делегирования дополнительных прав со стороны губернской власти. Но передавая данные полномочия, губернские власти могли впоследствии их ограничить или, даже, отменить[6]. Поэтому специфика промышленного процесса самим своим существованием требовала выделения отрасли в специальное управление, подобное тому, что имела вертикаль судебной власти, замыкавшаяся на Юстиц-коллегии, или налоговая система, подчинявшаяся Камер-коллегии.

Положение осложнялось и тем, что «если судебные и податные учреждения, плохо или хорошо, но были законодательно "вписаны" в систему местных органов власти, а деятельность их регламентировалась целым комплексом указов, то горнозаводские учреждения были всего этого лишены»[7].

Поэтому В. Н. Татищев вскоре после своего приезда на Урал в 1721 г. выступает с личной инициативой организовать на Урале горное начальство и начинает создавать его ведомственную и территориальную конструкцию, находя опору в применении законодательства по аналогии и на основе «Инструкции земским комиссарам». В. Н. Татищев начинает своим приказом создавать дистрикты ведомственного подчинения, фактически оказывающееся в определенной автономии от губернских органов управления[8].

Но если для земских комиссаров уже существовала нормативная база и уже вырабатывалась правоприменительная практика, то намного сложней обстояло дело с управлением на заводах.

Одной из основных задач была регламентация деятельности их руководителей, заводских комиссаров, которые, не имели ни необходимого административного опыта, ни специальных технических зна-

ний, а правовая база их деятельности ограничивалось единичными указами, даваемыми на каждый конкретный случай. Поэтому, для регламентации их деятельности под руководством В. Н. Татищева были составлены два наказа, регламентирующие, в том числе, и полицейские полномочия этих администраторов[9].

Уже в наказе комиссару Уктусского завода Т. Бурцеву, датируемом 27 февраля 1721 г., были достаточно подробно определены должностные обязанности управляющего горно-металлургическим предприятием. Фактически по форме Наказ приближался к должностному регламенту и был создан под большим воздействием петровского законодательства, в частности коллежских регламентов.

Наказ состоит из 10 глав, касающихся как административных и социальных вопросов, так и общих основ управления производством[10].

Отметим, что в гл. I Наказа (единственной, не имеющей названия) были указаны не только общие административные обязанности управителя, но и его полицейские функции. Кроме того полицейской должности профоса посвящена гл. X.

При этом, в гл. I не только регламентировались действия по первоначальному дознанию и охране задержанных, но и была приведена система наказаний, которые непосредственно мог назначать заводской комиссар за незначительные проступки, включая пьянство, брань, мелкое воровство, дисциплинарные нарушения.

Особый интерес для нас представляет должность «профос», которая была введена аналогично «Уставу воинскому» и на гражданской службе не применялась. Это чисто полицейская должность, предполагающая надзор за чистотой и порядком среди обывателей, в том числе и контроль за соблюдением запрета содержать скот в жилищах, обязанностью взыскания за эти нарушения штрафа фиксированного размера. Кроме того, профос приводил в исполнение назначенные вышестоящей инстанцией телесные наказания (с отдельной оплатой данной работы).

С расширением опыта руководства местным отраслевым управлением В. Н. Татищев смог переработать этот локальный нормативный акт. Новый наказ комиссару Екатеринбургского завода Ф. Неклюдову, который был подписан 15 октября 1723 г., не только более подробно регламентировал функциональные обязанности главы предприятия, но и значительно расширял их[11]. Полицейские функции в этом нормативном акте были отделены от общеадминистративных,

и им была посвящена гл. II, получившая название «О суде и наказаниях».

При этом отметим, что хотя воеводы и земские комиссары были лишены судебных функций, то у управителей заводов они неразрывно связаны с полицейской деятельностью.

В главе еще более детализированы полицейские функции и добавлены новые категории мелких преступлений и административных проступков, попадающих под их юрисдикцию.

Были расширены и права профоса (гл. XV). Этой должности было посвящено 8 статей (по сравнению с 3 статьями в Наказе Т. Бурцеву). Обязанности, закрепленные за этой должностью, были не только детализированы, но и расширены. Под его присмотр попадали как арестанты, так и гулящие женщины, которых он обязан был изгонять из заводов.

Таким образом, источником этих наказов, касающиеся регламентации обеспечения правопорядка, были не столько наказы гражданским администраторам (воеводам и земским комиссарам), а воинские уставы и акты, определяющие функции городского самоуправления.

Исследование подготовлено при финансовой поддержке Отделения гуманитарных и общественных наук РФФИ и Правительства ХМАО-Югры (грант № 17-13-86002).

© Манин В. А., 2018

[1] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. V. № 3294.

[2] *Редин Д. А.* Административные структуры и бюрократия Урала в эпоху петровских времен (западные уезды Сибирской губернии в 1711–1727 гг.). Екатеринбург, 2007. С. 263.

[3] ПСЗ-1. Т. V. № 3295.

[4] *Князьков С. А.* Очерки из истории Петра Великого и его времени. М., 1909. С. 218–219.

[5] Там же. С. 225.

[6] *Редин Д. А.* Административные структуры и бюрократия Урала в эпоху петровских времен (западные уезды Сибирской губернии в 1711–1727 гг.). С. 269.

[7] Там же. С. 264–266.

[8] Там же. С. 272.

[9] *Татищев В. Н.* Записки. Письма 1717–1750 гг. // Научное наследство. Т. 14 / Отв. ред. А. И. Юхт. М., 1990. С. 376.

[10] *Татищев В. Н.* Записки. Письма 1717–1750 гг. С. 52–65.

[11] Там же. С. 69–95.

И. В. Яблонский*
А. А. Швец**

О ФОРМИРОВАНИИ ПОЛИЦЕЙСКОГО АППАРАТА ЧЕРНОМОРСКОГО КАЗАЧЬЕГО ВОЙСКА В 1793–1802 ГОДАХ

Одновременно с выдающейся датой в истории развития российской государственности – 300-летием создания регулярной полиции, на 2018 г. приходится 225-летие с момента основания войскового града Екатеринодара и, соответственно, аналогичная дата учреждения полицейских органов на Кубани, которой и будет посвящена настоящая статья. История кубанской полиции неразрывно связана с историей казачества и Черноморского войска – исторического предшественника войска Кубанского, ведь в течение весьма продолжительного времени исключительно казаки выступали в качестве служителей полицейских учреждений в новом регионе Российской империи.

После победоносного завершения русско-турецкой войны 1787–1791 гг. 30 июня 1792 г. Екатерина II высочайше пожаловала «верному Войску Черноморскому» «остров Фанагорию в Таврической области, со всеми угодьями, к нему принадлежащими», где уже в следующем году на правом берегу реки Кубань был заложен град Екатеринодар[1], ставший резиденцией войскового правительства. В императорской грамоте провозглашалось: «…Желаем Мы, чтоб Земское управление сего войска, для лучшаго порядка и благоустройства, соображаемого было с изданным от Нас Учреждениями о управлении Губерний. Мы предоставляем Правительству Войсковому расправу и наказание впадающих в погрешности в войске…»[2]. Таким образом, кошевой атаман, возглавлявший войсковое правительство, наделялся высшими полицейско-судебными полномочиями в переделах подведомственной ему территории. 20 октября 1793 г. войсковыми старшинами впервые был избран екатеринодарский городничий. Этот ответственный пост первого руководителя местной полиции, переживавшей непростой этап своего организационно-правового становления, был до-

* *Яблонский Иван Владимирович* – доцент кафедры теории и истории права и государства Краснодарского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

** *Швец Анна Анатольевна* – доцент кафедры теории и истории права и государства Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук.

верен испытанному в боях и пользовавшемуся авторитетом в казацком обществе поручику Даниле Саввиновичу Волкорезу (1767–1824), находившемуся на военной службе с 1789 г.[3] В документах Государственного архива Краснодарского края сохранились ценные сведения, характеризующие этого человека следующим образом: «Был в походах при взятии замка Гаджибея, при покорении городов Анкермана, Бендер, Килии. При взятии штурмом города и крепости Измаила чуть в правую щеку ранен пулею. В разбитии за Дунаем турецкой армии под Бабадагом и Мачином… и далее до окончания с турком войны безотлучно»[4].

Впервые весьма обширные обязанности екатеринодарского городничего достаточно подробно были изложены 19 ноября 1793 г. в ордере кошевого атамана Захария Чепеги на имя Д. Волкореза. В частности, ему предписывалось: разделить город на кварталы и назначить квартальных; разбирать маловажные ссоры и драки; контролировать точность мер и весов; наблюдать, чтобы казаки не нарушали военную дисциплину; «ночью по всему граду иметь обходы и шатающихся не в свое время без дела брать в тюрьму и держать до утра»; вести сбор данных о приезжих, осуществлять паспортный контроль, пресекать незаконную вырубку леса; «приводить жителей ленивых к трудолюбию, шалунов к благонравию, не покоряющихся к должному повиновению, а неповинующихся по мере вины наказывать»; «воров и мошенников брать под караул». Обо всех важных происшествиях атаман З. Чепега обязал городничего «доносить мне обстоятельными рапортами на разрешение»[5]. Следует отметить, что первоначально в Екатеринодаре служба городничего являлась неоплачиваемой, о чём свидетельствуют архивные документы. «Должность исправляет на всем своем содержании», говорилось о Д. Волкорезе в одном из определений войскового правительства, что вынудило последнего подать прошение об отставке с целью улучшения своего материального положения, которое «во уважение Его службы и трудов для сыскания себе пропитания» было удовлетворено. По этой причине 20 января 1795 г. на должность городничего был определен старшина Николай Поротняк[6], а Д. Волкорез вскоре получил назначение войсковым казначеем.

Завершение этапа первичного становления городской полиции Екатеринодара произойдет в 1801–1802 гг. Так, в мае 1801 г. по предложению первоприсутствующего в войсковой канцелярии генерал-лейтенанта И. П. Кираева «по причине от времени до времени умно-

жающагося в городе и в околясности воровства и грабежа» было принято решение «учредить пристойную Полицейскую команду» под руководством старшины полкового хорунжего Шарапа. В команду входили 12 конных и столько же пеших казаков, направлявшихся для исполнения полицейских обязанностей в рамках несения так называемой внутренней службы по войску. Данная команда была подчинена екатеринодарскому городничему поручику Малову, которому предписывалось, «чтобы он за принятием оной команды в свое ведомство… изкоренял всякие воровства, грабежи и другие беззакония, спокойство и благочиние нарушающия»[7]. Учрежденная в апреле 1801 г. при войсковой канцелярии полицейская экспедиция императорским указом от 25 февраля 1802 г. по статусу была приравнена к управе благочиния[8]. С этого времени начальник екатеринодарской полиции стал именоваться полицеймейстером. Первым носителем этой должности в архивных документах выступает есаул Лисенко, которому в подробнейшей инструкции от 3 сентября 1802 г. строго указывалось «во всех случаях руководствуясь поступать по точной силе Устава Благочиния»[9].

Что касается организации полицейского аппарата в сельской местности, в этом отношении необходимо отметить, что в конце 1793 г. членами войскового правительства З. Чепегой, А. Головатым и Т. Котляревским был разработан, а 1 января 1794 г. утвержден «Порядок общей пользы»[10] – важнейший документ, регламентировавший многие аспекты жизнедеятельности Черноморского казачьего войска в конце XVIII – начале XIX в., затрагивавший, в том числе, и вопросы полицейской сферы, как то: охрану порядка и благочиния в войске, пресечение различных проявлений преступной деятельности, а также поддержание чистоты и принятие необходимых мер пожарной безопасности, что в то время также входило в компетенцию полиции.

Реализуя положения «Порядка общей пользы», «для лучшего управления Земской Полиции и разных государственных и войсковых дел войсковая земля разделена на 5 округ»: Екатеринодарскую, Фанагорийскую, Бейсугскую, Ейскую и Григорьевскую, о чем 26 сентября 1794 г. была произведена запись в журнале по определениям войскового правительства[11]. В течение второй половины 1794 г. в каждой из пяти округ были организованы одноименные окружные правления, в архивных документах нередко фигурирующие как «сельские полиции», круг обязанностей которых по многим направлениям в целом был сопоставим с деятельностью нижних земских су-

дов, функционировавших во внутренних губерниях Российской империи[12]. На службу в окружные правления в качестве полковников (окружных командиров) первоначально были определены следующие казаки: «…в Екатеринодарском капитан Василий Танский, Бейсугском капитан Герасим Кухаренко, Ейском капитан Сак, Григорьевском капитан Иван Кулик, Фанагорийском секунд-майор Бурнос…»[13]. Кроме окружных полковников в каждое правление назначались по одному есаулу, хорунжему и писарю.

Порядок деятельности окружных правлений подробно определялся в так называемых наставлениях, направлявшихся из войскового правительства. В частности, наставление, адресованное Екатеринодарскому окружному правлению, содержало разделы под заголовками: «Из Учреждения» («Учреждений для управления губерний Всероссийской империи» (1775)), «Из Устава Благочиния» (1782) и «Из Порядка общей пользы»[14]. Указанные разделы представляли собой компиляцию статей из вышеупомянутых нормативно-правовых актов.

Кроме того, п. 25 «Порядка общей пользы» предусматривал учреждение специальной должности войскового есаула, также упоминаемого как старший есаул, который должен был «на границе и внутри войсковой земли, разъезжая, смотреть за определенными в окружные правления чинами»[15].

Решением войскового правительства «для наблюдения за порядком» старшим есаулом был определен секунд-майор Лукьян Тиховский, снабжённый инструкцией, содержавшей 13 пунктов. Вкратце представим некоторые из них:

«…2-е. Маловажныя и уголовныя дела разбирать в ведомстве сего войска случившиесь… 4-е. Буде где появится… скопище воров и разбойников, …отправиться с потребным числом команды в то место, стараться всех переловить; …учинивших злое дело… доставлять правительству за крепким караулом, для суждения по законам. 9-е. Иметь попечение… дабы наблюдаема была по улицам и дворам чистота и предосторожность от пожара… 13-е. Дабы в ведомстве его никто не принимал беглых и безпашпортных…»[16].

В начале XIX в. произошло преобразование окружных правлений в земские сыскные начальства, в отношении которых в указе Александра I от 25 февраля 1802 г. говорилось: «существующие ныне» сыскные начальства «основать в виде Нижних Земских Судов»[17]. После ликвидации Григорьевского сыскного начальства их количество сократилось до четырех. 21 мая 1802 г. был утвержден

«Примерный штат Черноморского войскового правительства (канцелярии) и Четырёх сыскных начальств оному подчинённых»[18], а 8 июля 1802 г. приказом войсковой канцелярии для исправления полицейских обязанностей было решено «определить в земские Сыскные Начальства как то: Екатеринодарское – начальником капитана Кобыняка, членом поручика Малова, за секретаря полкового есаула Герка; Бейсугское – начальником капитана Яновского, членом подпоручика Смолу, за секретаря сотника Бутовича; Ейское – начальником поручика Радича, членом поручика Табавца, за секретаря полкового есаула Болченского; Таманское – начальников подполковника Помела, а членами в рассуждении умножения там дел есаулов Матвеева и Чумакова, … за секретаря полкового есаула Торянина… коих всех чиновников на верность с их должностей приведя к присяге, к отправлению оных допустить»[19]. На местах за поддержание порядка отвечали куренные и сельские атаманы, десятские старосты, подчинявшиеся сыскным начальствам.

Таким образом, к началу XIX в. первоначальный этап формирования градской полиции Екатеринодара и сельской полиции Черномории следует считать в основном завершенным. В рассмотренный период полицейские институты Черноморского войска достаточно активно развивались, росла их штатная численность. Так, городничество Екатеринодара эволюционировало в полицейскую экспедицию при войсковой канцелярии, став по сути управой благочиния с многочисленной полицейской командой, составленной из казаков, и с полицеймейстером во главе, а окружные правления – в земские сыскные начальства, соответствовавшие нижним земским судам центральной России.

© Яблонский И. В., 2018
© Швец А. А., 2018

[1] *Екатеринодар* – Краснодар. Два века города в датах, событиях. Краснодар, 1993. С. 22.
[2] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. XXIII. № 17055. С. 342–343; Государственный архив Краснодарского края (далее – ГАКК). Ф. 254. Оп. 1. Д. 312. Л. 29–30.
[3] *Екатеринодар* – Краснодар. Два века города в датах, событиях. С. 21.
[4] ГАКК. Ф. 249. Оп. 1. Д. 318. Л. 57.
[5] ГАКК. Ф. 249. Оп. 1. Д. 239. Л. 87, 92.
[6] ГАКК. Ф. 249. Оп. 1. Д. 318. Л. 57–57 об.
[7] ГАКК. Ф. 250. Оп. 2. Д. 39. Л. 721, 722–722 об.
[8] ПСЗ-1. Т. XXVII. № 20156. С. 53–54.

[9] ГАКК. Ф. 250. Оп. 2. Д. 49. Л. 29–30.
[10] ГАКК. Ф. 249. Оп. 1. Д. 2830. Л. 1–8.
[11] ГАКК. Ф. 249. Оп. 1. Д. 338. Л. 2–4.
[12] *Очерки* истории органов внутренних дел Кубани (1793–1917) / Под ред. В. Н. Ратушняка. Краснодар, 2002. С. 46–48.
[13] *Туренка А. М.* Исторические записки о Войске Черноморском. Киев, 1887. С. 33.
[14] ГАКК. Ф. 249. Оп. 1. Д. 303. Л. 8–20.
[15] *Хрестоматия* по истории Кубани / Под ред. В. В. Касьянова. Краснодар, 2012. С. 95.
[16] *Туренка А. М.* Исторические записки о Войске Черноморском. С. 33–36.
[17] ПСЗ-1. Т. XXVII. № 20156. С. 54.
[18] ГАКК. Ф. 250. Оп. 2. Д. 49. Л. 18–18 об.
[19] ГАКК. Ф. 250. Оп. 2. Д. 58. Л. 286–286 об.

С. Н. Миронов*

СТАНОВЛЕНИЕ КАЗАНСКОЙ ПОЛИЦИИ

Изучение структуры и деятельности полицейских органов способствует уточнению наших представлений о характере государственного строя России в тот или иной период ее исторического развития. Сегодня эта тема стала особенно популярной благодаря модернизации, которая происходит в системе государственного управления России. Вступил в силу Закон «О полиции», который положил начало глубокому реформированию органов внутренних дел. Изменения, которые сегодня происходят в системе государственных органов, требуют детального изучения предшествующего опыта функционирования полицейских механизмов.

Регулярная полиция, основанная в 1718 г., играла заметную роль в системе механизма государственного управления. Тогда термин «полиция» обозначал всю совокупность политических, хозяйственных и административных дел государства[1].

Казанская губерния являлась достаточно типичным регионом в плане отображения основных черт состояния и развития полицейских органов. По показателям, характеризующим вопросы полицейской службы в Казанской губернии, можно судить о местной полиции Российской империи в целом. Изучение историографии темы показало сходство процессов, протекавших в период становления полиции в Казани и в других регионах.

Несмотря на многообразие публикаций по истории полиции, функционирование и развитие полицейских органов в Казанской губернии пока не получило специального отражения в исторической науке.

Анализ архивных источников позволил проследить процесс развития казанской полиции, определить сферы взаимодействия местной полиции с центральными органами власти, выявить основные проблемы, которые были характерны для развития полиции Казани.

Процесс развития полицейских органов Казанской губернии в XVIII–XIX вв. был сложным и многогранным. Созданные при Петре I органы регулярной полиции имели небольшую численность, но ши-

* *Миронов Сергей Николаевич* – заместитель начальника Казанского юридического института МВД России (по научной работе), кандидат исторических наук, доцент.

рокий круг обязанностей. Полиция выполняла функции в сфере поддержания общественной безопасности и обеспечения благосостояния населения.

Казанская губерния была учреждена в 1708 г. Первое упоминание о Казанской полиции связано с деятельностью губернатора А. П. Волынского. По «наказу» 1728 г. губернаторы совмещали высшие правительственные, судебные и полицейские должности. Губернаторская деятельность Волынского выразилась именно в организации полиции[2]. Волынский распорядился закрыть дома терпимости и кабаки, поставил караульных, которые следили за общественным порядком. Караулы забирали подозрительных людей в полицию, где проводилось дознание. Виновных отправляли для следствия и суда в губернскую канцелярию, а тех, кто был виноват в «малых» преступлениях, наказывали прямо в полиции, причем наказание часто было очень жестоким: били кошками и батогами.

Непосредственно создание казанской полиции относится к 1733 г., когда был издан указ Анны Иоанновны о формировании полиции в 23 городах, в том числе и в Казани. Была утверждена должность полицмейстера с подчиненной ему полицейской канцелярией; он назначался из офицеров местного гарнизона в чине капитана. Полицмейстеру подчинялась команда из унтер-офицеров, капрала и 8 рядовых солдат[3]. Функции полиции по-прежнему не были четко прописаны, а обязанности были очень обширными.

Новым этапом формирования полиции стали реформы Екатерины II. В 1775 г. проводится губернская реформа, значительно усилившая местный аппарат управления[4]. Губернии делились на уезды, губернаторам были переданы функции по управлению полицией. Причем в основу деления губернии были положены административно-полицейские соображения для удобства осуществления полицейского контроля над населением. В ходе реформы создаются и специальные полицейские аппараты в уездах (нижний земский суд)[5].

В 1782 г. была реформирована городская полиция: в городах учреждаются управы благочиния, введен «Устав Благочиния»; управу благочиния возглавлял полицмейстер в губернском городе или городничий в уездном. Управа благочиния являлась не только полицейским органом, но и судебным по мелким гражданским и уголовным делам; в ее состав входили два пристава (по уголовным и гражданским делам) и два ратмана (выборные представители городского сословия). Город стал делиться на административно-полицейские «части» по

200–700 дворов. Для каждой части столичного города, к которым принадлежала и Казань, были учреждены полицейские команды[6].

Император Павел I продолжил реформирование полиции, которое также касалось и полиции Казанской губернии. Полицию Казани в конце XVIII в. возглавлял полицмейстер, которому подчинялся пристав, отвечавший за 200–250 дворов. Правительство удовлетворило просьбу об увеличении численности Казанской полиции. Указом Павла I от 19 декабря 1797 г. «Об учреждении полиции в городе Казани» был учрежден институт квартальных надзирателей[7], а 28 апреля 1798 г. Павел I утвердил доклад Сената «О разделении полиции Казани на две части и о жаловании чинам и служителям», согласно которому Казань делилась на два полицейских участка во главе с частными приставами. В штат полиции города вводились уголовные и гражданские приставы, которые подчинялись непосредственно полицмейстеру[8].

Формирование штата полиции требовало и обеспечения его содержания. Так, 14 мая 1799 г. был учрежден «Примерный штат по губерниям градским полициям». Согласно данному документу начальником полиции был военный комендант или городничий с жалованием 360 руб. в год, в помощь которому назначался полицмейстер с жалованием в 300 руб. В каждой части утверждались частный пристав с жалованием в 200 руб. в год и квартальный надзиратель (120 руб.). На содержание и покупку лошадей выделялось 400 руб. в год и на другие необходимые нужды 1000 руб. в год[9].

Казанская полиция по решению Сената от 21 августа 1798 г. была разбита на 3 «полицейские части», состоящие из 3 «съезжих палат» и 12 кварталов. В кадровом отношении она состояла из полицмейстера, 3 частных приставов, 12 квартальных надзирателей, 10 канцелярских служителей, 1 прапорщика, 1 брандмейстера, 6 унтер-офицеров (3 конных, 3 пехотных), 48 рядовых (по 24 конных и пехотных) – всего 82 человека. Средствами передвижения для них являлись 27 драгунских лошадей под седлами. В разных частях города располагались 29 полицейских будок (своеобразные опорные пункты). Здесь круглосуточные караулы несли привлеченные к этой службе горожане: 23 сотских, 21 пятидесятский, 99 десятских, 110 караульщиков и 10 трубочистов[10].

Как видим, в этот период формируются структура, штаты, методы и основные направления исполнения полицейских функций на местах.

Основные преобразования полицейских органов в XVIII – первой половине XIX в. касались, в первую очередь, кадрового и материального обеспечения. К началу XIX в. штат казанской полиции был малочисленный, а его содержание оставляло желать лучшего, что отрицательно сказывалось на полицейской работе. Власти неоднократно пытались решить эти вопросы за счет увеличения штата и введения новых должностей. Однако эти попытки не увенчались успехом. Указы и реформы 1803, 1825, 1837 и 1853 гг. не привели к должным результатам. Комплектование полиции из нижних военных чинов, создание в Казанской губернии военных отрядов, которые выполняли полицейские функции, – все это вело к лишним затратам средств и снижению эффективности работы полиции.

Сложности возникали с моральными и физическими качествами принимаемых на полицейскую службу чинов – зачастую это были люди непрофессиональные, недобросовестные в исполнении своих обязанностей.

Еще одной важной проблемой полиции были ее слишком обширные функции. До середины XIX в. в обязанности полиции входило не только обеспечение охраны правопорядка, но и разрешение ряда судебных дел (проступки и маловажные преступления), осуществление хозяйственной и административной деятельности (надзор за торговлей, соблюдение чистоты на улицах, противопожарные функции и др.). Безусловно, столь широкий круг обязанностей при ограниченном числе служащих создавал массу проблем, связанных с тем, что при попытке их исполнения многие из них оказывались вне поля зрения исполнителей либо на них не хватало времени и сил полиции.

© Миронов С. Н., 2018

---

[1] *Сергеев В. Н.* Форменная одежда полицейских органов России в XIX – начале XX вв.: социально-политический и культурно-исторический аспекты: Дис … канд. ист. наук. М., 2007. С. 5.

[2] *Пинегин М.* Казань в ее прошлом и настоящем. Казань, 2005. С 206.

[3] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. IX. № 6378.

[4] ПСЗ-1.Т. XX. № 14392.

[5] *Курицын В. М.* История полиции России: краткий исторический очерк и основные документы: Учебное пособие. М., 1998. С. 10.

[6] ПСЗ-1. Т. XX. № 1537.

[7] ПСЗ-1. Т. XXIV. № 18285.

[8] ПСЗ-1. Т. XXIV. № 18506.

[9] *Расческова Л. В.* Два века на страже порядка: из истории полиции Казани и

Казанской губернии // Kazan-Казань. 2002. № 2. С. 15.
[10] Там же.

Н. П. Никитина*

К ВОПРОСУ О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ МИНИСТЕРСТВА ПОЛИЦИИ И ГУБЕРНСКИХ ВЛАСТЕЙ В 1811 ГОДУ (ПО МАТЕРИАЛАМ ПСКОВСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Начало XIX в. для Российской империи было ознаменовано комплексом реформ в области государственного управления. В частности, коллегиальная система управления была заменена министерской, основанной на принципе единоначалия. Исследователь государственных учреждений Российской империи Н. П. Ерошкин указывал на то, что «все местные должностные лица и учреждения (за исключением наместников и генерал-губернаторов) были распределены по соответствующим министерствам-ведомствам»[1]. Введение министерской системы управления привело к тому, что губернатор и губернское правление становятся под контроль МВД.

На протяжении всего XIX в. Министерство внутренних дел являлось самым могущественным в Российской империи, круг подведомственных ему вопросов был достаточно широк. Особое место в нем занимали вопросы обеспечения безопасности и правопорядка внутри страны. Однако уже 25 июля 1810 г. было образовано Министерство полиции «для общего соображения и главного управления всех предметов, принадлежащих к государственной полиции, кои доселе ведомы были в Министерстве внутренних дел»[2]. Таким образом, министерство полиции было выделено из ведомства МВД. Стоит обратить внимание на время, когда происходит учреждение Министерства полиции. Страна находится в состоянии подготовки к войне с Наполеоном. В этих условиях организация внутренней безопасности страны становиться требованием времени. В понимание безопасности тогда включался большой спектр вопросов: от контроля за продовольственным обеспечением, до сбора налогов, что нашло отражение в таком законодательном акте как «Учреждении Министерства полиции» от 25 июня 1811 г.

На примере материалов хранящихся в Государственном архиве Псковской области можно воссоздать картину взаимодействия данного Министерства с местной администрацией в начальный период становления данного ведомства. В этом контексте довольно любопыт-

* *Никитина Наталья Павловна* – декан исторического факультета Псковского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент.

ным представляется дело о состоянии почтовых станций в Псковской губернии (1811). Почтовое сообщение, включающее в себя не только доставку корреспонденции, но и передвижение на перекладных относилось к ведению почтового департамента МВД, которое на протяжении 1810–1819 гг. возглавлял один из видных деятелей русского просвещения Осип Петрович Козадавлев. Именно он получил информацию о «неисправностях» имевших место на почтовых станциях Псковской губернии с разрешения императора (по высочайшему повелению) обратился в Министерство полиции с вопросом об удалении Великолукского земского исправника от должности. По мнению министра внутренних дел, недостатки в работе Присухинской станции крылись в личной заинтересованности земского исправника Мякинина, который являлся содержателем этой станции, передал ее в управление помещице Смирновой и служителю Медведеву. Министерство полиции обратилось к Псковскому губернатору Н. О. Лабе с требованием выяснить «…каким образом исправник Мякин допущен был к содержанию означенной станции, какого он поведения по службе, присовокупить при том и собственное Ваше заключение»[3]. Министерство полиции в данном деле видело факт использования служебного положения в личных интересах. Будучи выборным лицом от дворянской корпорации, возглавляющим низший земский суд исправник отвечал за положение дел в уезде. К сожалению, ответ губернатора в архиве обнаружить не удалось, можно предположить, что он был достаточно положительным, так как исправнику Мякину был вынесен императорским распоряжением выговор, вместо требуемого министром внутренних дел удаления от должности. Стоит подчеркнуть достаточно быстрый характер решения данного дела. Так, письмо из Министерства полиции было отправлено Псковскому губернатору 6 января 1811 г., а уже 9 февраля этого же года был объявлен выговор.

В ведение Министерства полиции в этот период времени входили и вопросы медицинского обеспечения. В этом же 1811 г. на имя Псковского губернатора приходит распоряжение от Министерства полиции с просьбой о выяснении вопроса о возможности назначения Холмскому штаб-лекарю Коростылеву пенсии, в связи с его увольнением. Данный медицинский работник обратился в министерство с просьбой об увольнении с должности по состоянию здоровья и назначении пенсии. В последнем ему было отказано со стороны Псковской Врачебной Управы, по мнению просителя, только «единственно по нерасположению к нему»[4]. Как и в случае с Мягковым, министерство

запрашивало личное мнение губернатора по данному вопросу.

Министерство полиции при принятии решений по ряду дел Псковской губернии прислушивалось к мнению губернатора. Так, министр полиции Л. Д. Балашов поддержал Псковского губернатора Н. О. Лабе при решении вопроса о компенсации денег Великолукскому городскому магазину, которые были выданы незаконно бывшим губернатором Я. И. Ламздорфом прапорщику Тараканову[5]. Данные средства предполагалось вернуть за счет денег вырученных от продажи имения бывшего губернатора. Губернатор Я. И. Ламздорф был обвинен в причинении убытков Псковскому губернскому правлению[6].

Псковский губернатор обращался в хозяйственный департамент Министерства полиции по вопросу использования дома генерал-губернатора, который пустовал длительное время. Новый Псковский губернатор П. И. Шаховской предлагал использовать часть дома для гимназии, а в другой – разместить почтовую контору, а здание почтовой конторы передать для жительства гражданского губернатора. Стоит отметить, что не в каждой губернии в начале XIX в. имелись дома для проживания губернатора, чаще всего губернское правление снимало их у частных лиц. В Пскове такой дом имелся, однако он находился в неудовлетворительном состоянии после губернаторства Я. И. Ламздорфа. Поэтому П. И. Шаховской хотел получить более качественное жилье. Положительный ответ на данный вопрос дан не был, а вскоре началась и Отечественная война 1812 г.

На протяжении всего 1811 г. Министерство полиции параллельно с военным Министерством неоднократно обращалось к Псковскому губернатору по вопросу о маршрутах передвижения полков, о создании госпиталей в уездных городах. Все это еще раз свидетельствует о напряженной ситуации, связанной с ожиданием войны. Псковская губерния была близка к возможному театру боевых действий, на ее территории располагались тылы корпуса П. Х. Витгенштейна, прикрывавшего Петербургское направление. В данном случае, внимание полиции к вопросам скрытности и точности передвижения воинских частей, их обеспечения вполне вписывалось в задачу данного ведомства, направленную на обеспечение государственной безопасности.

Подводя итог, следует отметить, что Министерство полиции на начальном этапе своей работы при решении возложенных на него хозяйственных вопросов опиралось на мнение местных властей в лице губернатора. Хозяйственные дела занимали значительное место в работе Министерства, ничуть не меньшее, чем и вопросы обеспечения

безопасности. При их решении в конкретном регионе Министерство полиции активно взаимодействовало и с Военным министерством и МВД.

© Никитина Н. П., 2018

---

[1] *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 174

[2] *Жерихина Е. И., Шепелёв Л. Е.* Столичный Петербург. Город и власть. М., 2009. С. 127

[3] Государственный архив Псковской области (далее – ГАПО). Ф. 20. Оп. 1. Д. 316. Л. 7 об.

[4] ГАПО. Ф. 20. Оп. 1. Д. 316. Л. 12.

[5] ГАПО. Ф. 20. Оп. 1. Д. 316. Л. 35.

[6] *Никитина Н. П.* «Дело» Псковского гражданского губернатора Я. И. Ламздорфа в контексте государственного управления в России первой четверти XIX в. // Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы Псковской области: Материалы международной научно-практической конференции, Псков, 25 октября 2013 г. Псков, 2013. С. 57–62.

Р. Ю. Шульга*

ВОЗНИКНОВЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИЦЕЙСКИХ ОКРУГОВ В СОСТАВЕ ГОРНОГО ПРАВЛЕНИЯ УРАЛЬСКИХ ЗАВОДОВ В XVIII – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Индустриальная колонизация Урала в XVIII – первой половине XIX в. охватила огромные территории, где необходимо было организовывать жизнь людей в соответствии с нуждами государства. Именно об этом упоминается в ряде работ российских исследователей[1]. Государство перед промышленниками ставило задачу выделки железа для нужд государства во враждебном окружении «башкирцев», татар, ногайцев и т. д. Поэтому каждый завод мог рассматриваться в качестве крепости и центра власти округи. Вся территория горного правления Уральских заводов была разделена на горные округа, где пересекались интересы организации производства и организации жизни проживающего населения. Горнозаводской округ представлял собой замкнутый административно-хозяйственный комплекс. Округ, как правило, включал в себя производственные объекты, такие как заводы, рудник, прииски, печи по выделке угля и кирпича. Округ управлялся общей администрацией, подчиненной или частному заводовладельцу, или казне. На его территории проживало зависимое от завода население. Таким образом, горнозаводской округ являлся относительно замкнутым самодостаточным социально-экономическим пространством, где складывался свой особый уклад жизни. В целом управление и полицейская, а также судебная функции над горнозаводской промышленностью были сосредоточены у Уральского горного правления и Главного начальника горных заводов хребта Уральского[2].

Горные власти в своей деятельности были самостоятельны, не ограничивались только вопросами горного дела, осуществляя многие административные функции. Однако при решении ведомственных вопросов им приходилось сталкиваться с гражданскими властями, в том числе и с полицией[3]. Так как городская и земская полиции выполняли свои задачи, отличные от горных, и не подчинялись горному ведомству, то, естественно, возникали различные затруднения и недоразумения, которые мешали делу. Это и послужило причиной создания

* *Шульга Руслан Юрьевич* – старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин Курганского государственного университета.

горной полиции в 1806 г.[4], как органа представляющего государство на частных заводах и поселениях горного округа.

Она была образована на основании подготовленного министром финансов и высочайше утвержденного проекта Горного положения. В положении о горной полиции определялся круг полномочий об обеспечении правопорядка на заводах, рудниках и пристанях и в других селениях и округах, принадлежащих к заводам казенным и заводам частных людей, также были определены цели и задачи, структура и компетенция вновь образованного учреждения[5].

Говоря о горной полиции того периода, надо заметить, что она представляла довольно сложную организацию, полностью отражавшую тот разнообразный экономический уклад жизни, сложившийся к началу XIX в. стране. При создании специальной полиции, прежде всего, учитывалось существование частных и государственных (казенных) горных заводов[6]. Поэтому горная полиция делилась на полицию при казенных горных заводах и округах и на полицию при частных заводах и округах.

Согласно утвержденному проекту горная полиция на государственных горных заводах делилась на заводскую и окружную. В компетенцию первой входили все селения, находившиеся при заводах, рудниках, пристанях, а в компетенцию окружной – вся округа: обширная территория с лесом, отведенная заводу. Во главе полиции при главном заводе стоял полицеймейстер, а при остальных – заводской надзиратель. В их ведении находились и управы благочиния, на которые возлагались все обязанности по полицейской части. В состав управ входил член заводской конторы. Заводской управитель мог отдавать приказания горному исправнику (начальнику окружной полиции) в части сохранения лесов и надзора за людьми, состоящими на заводской службе и проживающими в округе.

Территория городов и селений горных округов, также как и остальных, делилась на части и кварталы во главе с частными приставами и квартальными надзирателями. Законодатель предусматривал, что при отсутствии необходимых средств на содержание этих должностей их обязанности могли возлагаться горным начальником на чиновников, состоящих «по службе горной». В помощь приставам и квартальным в «зависимости от надобности» определялись будочники и сторожа, которые нанимались из числа лиц, «отставленных или неспособных к тяжелым работам». Данное положение способствовало тому, что при существовании этих категорий чинов, участ-

вовавших в охране общественного порядка, значительная масса трудоспособного населения не отвлекалась от производственной деятельности.

Окружной полицией заведовал горный исправник. При назначении кандидата на должность горного исправника желательно было знание им горного дела. В связи с тем, что горный округ располагался на территории уезда, горный исправник был включен в состав соответствующего нижнего земского суда, а окружная полиция находилась в подчинении этого суда. Однако закон ограничивал вмешательство капитана-исправника и заседателей в дела округи. Управление нижним земским судом полицией на территории горного округа осуществлялось только через горного исправника, на которого возлагались все мероприятия по охране общественного порядка[7]. Кроме того, закон обязывал горного исправника, кроме своих непосредственных обязанностей, выполнять поручения горного начальника, в том числе и контроль за содержанием ссыльно-каторжных[8]. Например, управлять пристанями и рудниками. В распоряжении горного исправника находились письмоводитель и необходимое количество военнослужащих, рядовых и унтер-офицеров, в числе которых могли находиться прикомандированные подразделения от казаков. Количество привлекаемых для полицейских функций военных определялось штатами.

Полиция при частных горных заводах имела существенное отличие от земской полиции, так как ей для руководства от горного правления назначался заводской исправник. Ему могли поручить контроль за территорией нескольких заводских округов. По просьбе заводовладельца должность исправника могла быть учреждена и на отдельных заводах, но в этом случае ее содержание осуществлялось за счет собственника предприятия горного округа[9].

Реформы земской полиции, проведенные в 1837 г., обязывали представителей горной полиции выполнять ее функции, определенные следующими документами: «Положение о земской полиции», «Наказ чинам и служителям земской полиции», а также «Правила для земской полиции на случай появления повальных и заразительных болезней между людьми», «Правила для земской полиции на случай скотского падежа» и «Положение о земской почте» (последняя служила для постоянного срочного сообщения земских судов со становыми приставами)[10].

В итоге, ведомственная полиция перестает заниматься чисто

производственными вопросами, ориентируясь больше на охрану общественного порядка на промыслах, заводах и фабриках, принадлежащих частным лицам, и на наблюдение за исполнением владельцами предприятий всех законов и предписаний государственных органов. И хотя термин «полиция» уже практически не применялся правительством при организации государственных учреждений, занимавшихся вопросами промышленности, по сути, это были полицейские органы, полицейская администрация, ведавшие полицейской деятельностью на предприятиях частных лиц.

Как мы видим, полиция при частных заводах и округах строилась по тому же принципу, что и на государственных, только с одним отличием: должность полицейского называлась «заводской исправник». Подчинялась горная полиция горному начальнику и горному управлению, а они, в свою очередь, – Горному департаменту, который структурно входил в Министерство финансов. Таким образом, горная полиция находилась не в Министерстве внутренних дел, а в Министерстве финансов.

© Шульга Р. Ю., 2018

[1] *Андреевский И. Е.* 1) О наместниках, воеводах, губернаторах. СПб, 1864; 2) Русское государственное право. Т. 1. СПб, 1866. Ч. 1; *Кодан С. В., Лучинин А. В.* Законодательный статус горной полиции России в первой половине XIX в. // Органы внутренних дел: история и современность. Екатеринбург, 1996.

[2] «О переименовании Пермского горного правления Уральским горным правлением, а Пермского берг-инспектора Уральским берг-инспектором». 20 октября 1831 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2). Т. VI. № 4872.

[3] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. IX. № 6196; Т. XXIX. № 22039.

[4] «Проект Горного положения». 13 июля 1806 г. // Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е]. Т. XXIX. № 22208.

[5] *Во славу* Отечества. Т. 1: На государевой службе. Уфа, 2002. С. 62.

[6] Горный устав // Свод законов Российской империи. 1832. Т. VII.

[7] *Евсеев И. В.* Историко-правовые проблемы использования выборных представителей общественности для обеспечения правопорядка в XVIII–XIX веках // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2017. С. 134–137.

[8] Государственный архив Свердловской области. Ф. 37. Оп. 16. Д. 248. Л. 32.

[9] *Евсеев И. В., Шульга Р. Ю.* Правовая модель обеспечения правопорядка на заводах Уральского горного правления в период XVIII–XIX вв. // Вопросы российского и международного права. 2016. № 9. С. 34–43.
[10] ПСЗ-2. Т. XII. № 10305, 10306.

Р. И. Байгутлин*

ОТРАЖЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ СПЕЦИФИКИ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В ОРЕНБУРГСКОЙ ГУБЕРНИИ В ПОСЛЕДНЕЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII – ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ XIX ВЕКА

Оренбургская губерния рассматриваемого периода, занимая пограничное положение географически, в отношении устройства административно-полицейского аппарата также располагалась между губерниями и областями, управляемыми по особым положениям, и губерниями Центральной России, администрация которых строилась с минимальными отклонениями от положений Манифеста «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. Местная специфика обусловила ряд существенных особенностей в организации и деятельности полиции губернии.

Расположение губернии на юго-востоке европейской части Российской империи, по соседству с киргиз-кайсацкими (казахскими) степями, определяло принадлежность Оренбургской укрепленной линии многих городов региона, их управление военной администрацией. Полицейские обязанности комендантов предусматривал Воинский устав[1]. С учреждением в 80-90-х годах XVIII в. в этих городах полиции городничие становились помощниками комендантов и осуществляли свою деятельность во взаимодействии с чинами военного ведомства. Наделение гарнизонных команд некоторыми полицейскими функциями (патрулирование улиц, контроль за въездом-выездом из крепости и т. п.) объективно усиливало городскую полицию, однако необходимость координации и распределения ответственности между полицией и военной администрацией нередко порождала трудности и конфликты межведомственного взаимодействия. В небольших крепостях должности городничих, как правило, не учреждались, однако с утратой их военного значения коменданты городов, не имеющие «в своем ведомстве» гарнизонных воинских формирований, переименовывались в городничих и переводились в гражданское ведомство[2].

Наличие значительных воинских сил, в том числе иррегулярных войск (Оренбургское и Уральское казачьи войска, Башкирско-

* *Байгутлин Расул Исмагилович* – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Института права Челябинского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

мещерякское войско), также составляло заметную особенность региона. Военнослужащих прикомандировывали к полиции, из их числа формировали полицейские и пожарные команды, они принимали участие в административно-полицейских мероприятиях, войсковая администрация наделялась некоторыми полицейскими функциями.

В Оренбургской губернии, помимо гражданского губернатора, руководство полицией непосредственно или через губернское правление осуществлял военный губернатор. Практически со времени учреждения в Оренбургской губернии должности военного губернатора в 1796 г. они наделялись гражданской властью. В 1801 г. было законодательно закреплено подчинение полиции «местному гражданскому начальству и военным лицам, которым вверено управление гражданской частью в губернии»[3]. Согласно именному Указу от 15 апреля 1803 г.[4] военные губернаторы по объему властных полномочий приравнивались к должности генерал-губернаторов, предусмотренной «Учреждениями для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. Именно военными губернаторами, как «главными начальниками губернии», в Министерство внутренних дел направлялись многочисленные проекты создания или реорганизации губернской полиции, решались другие актуальные вопросы организации и деятельности полиции.

Отдаленность губернии определяла ее использование в качестве места для ссылки, при этом до 1780 г. ссылали за тяжкие преступления[5], позже – преимущественно за политические[6]. Помимо карательно-репрессивной функции, ссылка была одним из способов колонизации (заселения) экономически малоосвоенных территорий. Переселение в губернию значительного числа неустроенных в хозяйственном отношении людей, часть из которых имела криминальный опыт, безусловно, являлось значимым криминогенным фактором. В 1800 г. нижним земским судам было предписано завести алфавитные книги для внесения в них ссылаемых на житье в города и поселения колодников[7]. В отношении исповедовавших католицизм ссыльных из числа подданных Царства Польского в предмет полицейского надзора помимо прочего входил контроль за соблюдением запрета на миссионерскую деятельность представителей неправославных религий[8].

Через губернию осуществлялся транзит ссыльных в Сибирь. На попечение земских исправников возлагалось препровождение колодников из одного уезда в другой[9]. В 1800 г. при нижних земских судах были созданы особые ордонанс-гаузы для пересылочных арестантов.

Здесь арестантов свидетельствовали (устанавливали личность), осматривали и отправляли дальше по этапу[10]. Кроме того, земские исправники осуществляли розыск сбегавших ссыльных.

Относительно невысокая плотность населения обусловила большую протяженность уездов губернии, что объективно затрудняло своевременное исполнение многочисленных, нередко требующих разъездов, обязанностей земской полиции. В связи с этим происходило увеличение числа дворянских заседателей нижних земских судов – их число поэтапно возросло до пяти[11]. В необходимых случаях для окончания нерешенных дел земской полиции создавались временные земские суды[12].

Население губернии было этнически, лингвистически и конфессионально неоднородно, имело заметные различия в культуре и укладе жизни, особенности социальной структуры.

Уже при учреждении земской полиции учитывалось преобладание коренных народов, преимущественно башкир. В соответствии с указом Екатерины II «Об устройстве Уфимской губернии» от 14 января 1782 г.[13] в состав нижних земских судов ряда уездов, кроме дворянских и сельских заседателей, вводились не предусмотренные «Учреждениями для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. представители от башкирских или мещерякских селений. С 1854 г. в штаты земских судов были включены переводчики с тюркских языков[14].

Малочисленность купечества и мещанства ограничивала возможности организации городской полиции. Управы благочиния, образованные в Оренбурге, Уфе и Челябинске в соответствии с «Уставом благочиния или полицейским» 1782 г., были упразднены при Павле I и, в отличие от многих других городов Империи, не были восстановлены в правление Александра I. Невысокий уровень городских доходов, за счет которых, согласно Указу от 18 декабря 1797 г.[15], финансировалась полиция, не позволял содержать городам губернии развитую полицейскую структуру. Только в 1816–1817 гг., когда губернским властям удалось добиться содержания городской полиции в губернских центрах Уфе и Оренбурге за счет государственной казны, ее штаты значительно выросли[16]. Характерно, что и в этом случае управы благочиния восстановлены не были – преобладание среди горожан военных и чиновников позволяла обходиться без участия представителей городских магистратов (ратманов) в решении полицейских вопросов.

Вызванная финансовыми затруднениями немногочисленность полицейских служащих, исполняющих свои обязанности на профессиональной основе, частично компенсировалась привлечением к отправлению полицейских функций на основе полицейской повинности местного населения, а также военнослужащих, включая служащих иррегулярных войск.

В свою очередь, малочисленность дворянского корпуса обусловила особенности формирования состава земской полиции. На практике сложился порядок назначения «от короны» (не по выборам) земских исправников и дворянских заседателей нижних земских судов, главным образом из числа военных[17]. При этом, согласно положениям «Учреждений для управления губерний Всероссийской империи», назначение допускалось только для земских исправников. Законодательное оформление сложившейся практики в отношении земских исправников произошло в 1805 г., а для дворянских заседателей – в 1827 г.[18]

Кадровая проблема – нехватка отвечающих необходимым требованиям чиновников – решалась увеличением числа дворянских имений в губернии, замещением вакансий по земской полиции свободными от казачьей службы офицерами Оренбургского казачьего войска[19], а также привлечением некоторыми привилегиями чиновников из других губерний[20].

Важной особенностью земской полиции Оренбургской губернии было военное происхождение практически всех земских исправников и дворянских заседателей нижнего земского суда.

На содержание деятельности губернской полиции оказывали влияние региональные особенности структуры преступности – значительное число преступлений составляли кражи домашнего скота и, особенно, конокрадство. Для эффективной борьбы с конокрадством в земские суды губернии в 1848 г. были включены специальные должности – комиссары для пресечения конокрадства[21].

Специфика оперативной обстановки определялась также противоречиями между правосознанием оседлого и полукочевого населения (распространенное у последнего явление – баранта – самоуправный коллективный угон чужих лошадей и другого скота), конфликтами соседствующих общин и племен башкир, мещеряков, тептярей и киргиз-кайсаков. Как отмечалось выше, в губернии присутствовало значительное число ссыльных. Наконец, активная крестьянская колонизация региона[22] также создавала социальную напряженность, не-

редко требующую участия полиции.

Для Оренбургской губернии рассматриваемого периода была характерна ведомственная разобщенность управления территориями и населением. Из юрисдикции полиции были полностью или частично изъяты некоторые категории населения, имевшие свою обособленную администрацию (военные, в том числе иррегулярных войск; а также приписанные к горнозаводскому ведомству). Ведомственная разобщенность, в конечном счете, отрицательно сказывалась на эффективности деятельности полиции. Решение дел с участием жителей губернии, подчинявшихся военной или горнозаводской администрации, обычно затягивалось на годы и порождало обширную переписку. Сложности межведомственного взаимодействия снижали оперативность правительственных действий в ситуациях, требующих незамедлительного реагирования власти, например, во время волнений крестьян или рабочих людей губернии.

Таким образом, ключевыми факторами, определившими особенности организационного построения, содержания деятельности полиции Оренбургской губернии и ее взаимодействия с гражданскими и военными учреждениями стали географическое положение и связанная с ним специфика социальной структуры и этнического состава населения, преступности, а также ведомственная разобщенность управления.

© Байгутлин Р. И., 2018

---

[1] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-1). Т. XXIV. № 17588. Ст. 8.

[2] ПСЗ-1. Т. XXIV. № 17777.

[3] ПСЗ-1. Т. XXVI. № 19866.

[4] ПСЗ-1. Т. XXVII. № 20713.

[5] ПСЗ-1. Т. XX. № 15020.

[6] *Материалы* по статистике, географии, истории и этнографии Оренбургской губернии. Вып. 1. Оренбург, 1877. С. 35; *Гвоздикова И. М.* Оренбургская политическая ссылка на дворянском этапе освободительного движения в России // Социально-экономическое и политическое развитие Башкирии в конце XVI – начале XX в. Уфа, 1992. С. 34, 35.

[7] ПСЗ-1. Т. XXVI. № 19736.

[8] *Гвоздикова И. М.* Оренбургская политическая ссылка на дворянском этапе освободительного движения в России. С. 35.

[9] ПСЗ-1. Т. XXII. № 16088.

[10] ПСЗ-1. Т. XXVI. № 19433.

[11] ПСЗ-1. Т. XXIX. № 22351; Т. XXX. № 23802; Собр. 2. Т. II. № 1286.

[12] Государственный архив Оренбургской области. Оп. 5. Д. 1082. Ч. 1. Л. 61 об. – 64.
[13] ПСЗ-1. № 15324.
[14] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2). Т. XXIX. № 28469.
[15] ПСЗ-1. Т. XXIV. № 18278.
[16] ПСЗ-1. Т. XXXIII. № 26355; Т. XXXIV. № 26991.
[17] Российский государственный архив древних актов. Ф. 16. Оп. 1. Д. 991. Ч. 2(1). Л. 12–18.
[18] ПСЗ-1. Т. XXVIII. № 21648; ПСЗ-2. Т. II. № 1286.
[19] ПСЗ-2. Т. VI. № 4657; Т. XVII. № 15596.
[20] ПСЗ-2. Т. XIV. № 12281; Т. XVII. № 15731.
[21] ПСЗ-2. Т. VII. № 5201; Т. XXIII. № 21905.
[22] См.: *Тарасов Ю. М.* Крестьянская колонизация Южного Урала периода позднего феодализма (вторая пол. XVIII – первая пол. XIX в.): Дис. … докт. ист. наук. Каменец-Подольский, 1981.

И. А. Арзуманов*

ОРГАНЫ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК СУБЪЕКТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ИДЕОЛОГИЧЕСКОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В ВОСТОЧНОЙ СИБИРИ В НАЧАЛЕ XIX ВЕКА

Высшие органы власти и управления губернского уровня в Восточной Сибири в первой половине XIX в. в результате сибирских реформ М. М. Сперанского 1822 г. выполняли функции и фактически являлись структурными элементами системы органов МВД Российской империи. Одной из важнейших функций губернского уровня власти и управления была надзорно-контрольная, в том числе и в сфере этноконфессиональных общественных отношений. В первую очередь, это касалось осуществления интеграционной и идеологической функций государства в процессах борьбы с сектантством и старообрядчеством. Данные процессы проходили при активном взаимодействии с институтами Русской Православной Церкви и административными органами областного, уездного и городского уровней, также выполняющими функции полиции по охране общественного порядка.

В 1820–1830 гг. в Российской империи сложилась своеобразная система государственной классификации староверов и восточноевропейских сектантов: к вреднейшим были отнесены иудействующие, духоборцы, молокане, христоверы и скопцы; к вредным – бесповповцы; к менее вредным – поповцы. В фондах Государственного архива Читинской области имеются материалы, иллюстрирующие взаимодействие губернской администрации и руководства иркутской епархии православной церкви против попыток старообрядцев проводить богослужения, квалифицированные как противозаконные действия старообрядцев Забайкальского края против православной веры. В «Отношении» преосвященного Нила, епископа иркутского, тогдашнему генерал-губернатору Восточной Сибири В. Я. Рупперту писалось, что «между раскольниками Забайкальского края немало есть лиц как по корыстным побуждениям святотатственно усвояют себе право священного служения. Суть в селениях Верхнеудинского окру-

* *Арзуманов Игорь Ашотович* – профессор кафедры конституционного права и теории права Юридического института Иркутского государственного университета, доктор культурологии, кандидат философских наук, доцент.

га: Куналейском, Тарбагатайском, Шаралдаевском, Баргузинском, Архангельском, Куйтунском. Дерзновение сих уставщиков так велико, что один из них, в селении Шаралдаевском, Захар Нефедьев, прямо сказал Архимандриту Посольского монастыря, что он вправе исправлять христианские требы. На некоторых часовнях раскольнических, по примеру церквей, поставлены кресты»[1]. На данное «Отношение» преосвященного Нила генерал-губернатору последним было дано распоряжение: «Господину начальнику Верхнеудинского округа немедленно распорядиться иметь над действиями старообрядцев особенное внимание, а равно снять кресты с часовен и отобрать колокола и отправить в ближайшие Церкви, в приходах которых находятся часовни…» и через окружной суд «…произвести преследование и дать оному законный ход…»[2]

Дело «мистика Израиля», бывшего игумена, также может являться примером достаточно оперативной реакции гражданской власти на процессы трансформации религиозного пространства Забайкалья. Например, в «Отношении» преосвященного Иннокентия, епископа иркутского, нерчинского и якутского от 16 февраля 1838 г. на имя иркутского гражданского губернатора А. Н. Евсеева приводится выписка из указа Святейшего Синода по поводу опасений распространения в Забайкалье сект мистического толка. Преосвященный Иннокентий «покорнейше» просит: «Ваше Превосходительство почтить меня извещением, какие по распоряжению Вашему приняты меры и средства к изведению религиозного расположения Забайкальских жителей и к открытию между ними мистических сект».

В распоряжении на имя того же Гражданского губернатора от генерал-губернатора Восточной Сибири В. Я. Рупперта относительно его «поручения Начальникам Верхнеудинского и Нерчинского округов и Троицкосавского пограничного иметь секретное наблюдение за религиозным расположением тамошних жителей и существованием у них мистических сект», рекомендует при этом «не указывать на источники откуда возникли эти сведения и кем они сообщены», а самим же господам начальникам «вести наблюдение за этим и, если что откроется, то чтобы немедленно доносили секретно по начальству мне для принятия надлежащих мер; отнюдь же самим ничего, кроме негласного разведывания, не предпринимать»[3]. Отметим, что вся переписка, происходящая в рамках «отделения по секретной части», по сути и форме изложения носит инструктивный характер. Уровень решения возникающих проблем отражает значимость их для государственной

политики в регионе.

В распоряжении «господину начальнику Верхнеудинского округа» от 5 марта 1838 г., поступившем из канцелярии гражданского губернатора Иркутской губернии, приводятся характеристики как самого «хитрого фанатика» – игумена Израиля, так и его учения. Причем подчеркивается возможная целенаправленность «каких-нибудь злоумышленников» при создании секты и выборе «боговдухновенного» Израиля. Близость границы, наличие ссыльных, «вообще злейших преступников и ерисиархов» усугубляют возможные последствия деятельности мистической секты Израиля. «Особенная набожность и страсть к чтению Священных книг, без усердия к хождению в Церковь» – первое, что обратило на себя внимание и послужило поводом к беспокойству и Святейшего синода и гражданского чиноначалия. Одна из двух монахинь, сопровождавших Израиля в ссылку в 1834 г. «превратно толковала Священное писание в многочисленных домашних собраниях» и «уверяла, что Церковь осквернена, изменены церковные обряды». И более того, «делала отпущение грехов в намерении показать, что нет преступления и обета, которого бы Господь не разрешал». Символом «сей ереси» стал крест и ожидаемое возрождение Христа. «Полагая, что в Забайкальском крае, отдаленном от остальной Сибири, появление новой ереси несравненно опаснее, чем в других местах…» Опасения эти обусловлены наличием в среде ссыльных и «ересиархов», близких к мистику Израилю, одним своим противлением православию, а в условиях начала XIX в., значит и государству[4].

Таким образом, социополитические реалии имперского периода указывают на то, что миссионерская деятельность религиозных институтов рассматривалась в рамках идеологических детерминант интеграционной политики империи в Восточно-Сибирском регионе. Органы власти и управления, выполняя надзорно-контрольные функции, охраняли каноническую территорию внутренней миссии Русской Православной Церкви, жестко пресекая аналогичную деятельность представителей раскола[5].

© Арзуманов И. А., 2018

[1] Государственный архив Читинской области. Ф. 1. Д. 15556: «Переписка о прекращении противозаконных действий старообрядцев Забайкальского края против православной веры» (1839–1858). Л. 12–13. 3 января 1839 г.

[2] Там же. Л. 14. 12 января 1839 г.

[3] Там же. Л. 22, 23. 1 марта 1838 г.
[4] Там же. Л. 23. 12 января 1839 г.

Л. В. Батиев*
С. С. Казаров**

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПОЛИЦИИ В НАХИЧЕВАНИ-НА-ДОНУ В СЕРЕДИНЕ XIX ВЕКА

В Российской империи, несмотря на стремление к централизации и унификации государственного механизма, долгие годы сохранялись своеобразные правила организации и деятельности управления, суда и полиции, обусловленные «разноплеменным» составом населения, разными темпами «административного освоения» присоединенных территорий, а также сохранением льгот и привилегий, дарованных переселенческим группам. Среди таких групп выделяются, в частности, переселенные на Дон в конце XVIII в., крымские армяне. В числе льгот и привилегий им было дано право «учредить Магистрат и в нем производить суд и расправу по вашим правам и обыкновениям, выбираемыми из вас же по жребию начальникам»[1].

С 1780 г. в армянском городе Нахичевани и пяти армянских селах, составивших его сельский округ, действовала своя система управления, суда и полиции. К середине XIX в. «присутствие Магистрата состояло из Председателя, определяемого по назначению от правительства, четырех заседателей, городского головы и мещанского старосты по выбору. Председатель Магистрата занимает вместе с тем должность городничего, а заседатели – должности частных приставов»[2].

Заседатели избирались из всех сословий на три года. Двое заседателей Армянской части Магистрата выполняли полицейские функции, однако назывались также судьями и в заседаниях армянского суда в качестве второго судьи. Город находился в ведении одного полицейского-судьи, сельский округ – второго. В подчинении у них был свой штат - «полицейские Армянского округа, были на лошадях и поэтому назывались Атлы-караул (в переводе с тюркского *ат* – конь,

* *Батиев Левон Владимирович* – заведующий лабораторией правовых исследований Федерального исследовательского центра Южного научного центра Российской академии наук (Ростов-на-Дону), кандидат юридических наук, доцент.

** *Казаров Саркис Суренович* – профессор кафедры археологии и истории Древнего мира Южного федерального университета (Ростов-на-Дону), доктор исторических наук, доцент.

атлы – конники. – *Авт.*), а в подчинении у городского полицейского-судьи были без лошадей и назывались Бешлы, то есть начальник пяти (в переводе с тюркского *беш* – пять. – *Авт.*). Бешлы кроме зарплаты, которая была им определена, получали также по десять копеек оплаты от тех, кого по просьбе частного лица отводили в суд. Их было шесть человек, знаком их должности была палка, окрашенная в красные и зеленые полоски, которые они носили, когда ходили по городу во время исполнения своей должности»[3].

Почти всю первую половину XIX в. Нахичевань и его сельский округ находились в административном подчинении Таганрогскому градоначальству[4]. 28 сентября 1859 г. император одобрил проект «преобразования управления городов Мариуполя и Нахичевана с их округами согласно с общими началами в государстве, не касаясь существа льгот и привилегий»[5]. Но при этом предполагалось «судебную власть в сих городах отделить от власти полицейской... Городскую полицию в Мариуполе и Нахичеване и Земскую в их округах устроить на общем основании, с определением в города особых полицей-мейстеров или городничих от короны»[6]. За год до этого, указом 4 июля 1858 г. были намечены основные начала реформы полиции, суть которых заключалась в следующем:

«1) назначение полицейских начальников от правительства;

2) соединение городской полиции с уездной;

3) отделение от полиции частей следственной, судебной и хозяйственной»[7].

Нахичеванский Армянский магистрат подпадал под эту реформу, поскольку в составе Армянского Магистрата находились «уездные власти: Городская дума, Градская и Земская полиции Нахичеванского округа, Сиротский суд и Градской глава»[8]. Он «содержал в себе все управляющие учреждения и города и сел: он был и судом, и полицией, и городской думой для переселенцев»[9]. Однако реформа не состоялась. «1858 года июня 28 дня Нахичеванское на Дону Армянское Городское общество вместе с доверенными от поселян Армянских селений будучи в собрании под председательством Членов Нахичеванского Армянского Магистрата и Градского головы»[10], выслушав предписание начальства приговорило «предоставить Магистрату совместно с Градским головою ходатайствовать о оставлении навсегда установленного предками нашими порядка по управлению городским хозяйством»[11].

В 1859 г. тема введения полиции в армянской Нахичевани и гре-

ческом Мариуполе по общему порядку получила дальнейшее развитие. «Гражданский губернатор граф Сиверс составил проект штатов для сих полиций; расход в сумме 7300 руб. сереб. предполагалось по силе 12-й ст. Устава о зем. повинности, отнести на Государственный сбор. Проекту был дан ход в законном порядке. Наконец, 6 февраля 1862 года, за № 1390, Новороссийский генерал-губернатор дал знать губернатору», что Министерство финансов предложило дождаться пересмотра Устава о земских повинностях, чтобы решить вопрос об источниках финансирования полиции в этих городах[12].

Автономия Нахичевани в вопросах полицейского ведомства категорически не устраивала центральную власть и посылаемых ею инспекторов, которые доносили начальству: «в Нахичеванском округе такое же смешение несоединимых властей, какое существует и в Мариупольском округе», в силу приверженности старым обычаям, Армянскому судебнику и грамоте 1779 г. нахичеванское общество усиленно ходатайствовало «о не введении в округ полиции на общих правилах»[13]. По мнению инспекторов, это вело к крайней неэффективности полиции: «В Нахичевани полиция покрывает много разных преступлений, не делает по ним дознаний, или дознания эти удерживает у себя так долго, что следы преступлений совершенно скрываются. За членами Магистрата числится неоконченных следствий прежних годов»[14]. Эта оценка была подхвачена и развита и столичной прессой[15].

Результатом общей реформы управления в России применительно к армянской колонии на Дону стало подчинение в 1868 г. города Нахичевани-на-Дону и его округа Ростовскому городскому и уездному полицейским управлениям[16].

Исследование выполнено в рамках реализации проекта 16-01-00319 РГНФ «Донские (крымские) армяне: интеграция в российское общество и сохранение национальной идентичности».

© Батиев Л. В., 2018
© Казаров С. С., 2018

[1] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е] (далее – ПСЗ-I). Т. XX. № 14942; Т. XXIV. № 18033; Т. XXV. № 18811.
[2] *Городские* поселения в Российской империи. Т. 2. СПб., 1861. С. 205.
[3] *Шахазиз Е.* Исторические зарисовки. Тифлис, 1903. С. 11–12 (на арм. яз.).
[4] ПСЗ-I. Т. XXXIV. № 26671.
[5] Национальный архив Армении (далее – НАА). Ф.139.Оп 1. Д. 131. Л. 2.
[6] Там же.

[7] *Министерство* внутренних дел. Исторический очерк. 1802–1902. СПб., 1901. С. 132.
[8] НАА. Ф. 139. Оп 1. Д. 87. Л. 20.
[9] *Шахазиз Е.* Исторические зарисовки. С. 11. (на арм. яз.)
[10] НАА Ф. 139. Оп. 1. Д. 87. Л. 33.
[11] Там же.
[12] *Судебно-статистические* сведения и соображения о введении судебных уставов 20-го ноября 1864 года (по 32 губерниям). Ч. 1. СПб., 1866. С. 49.
[13] Там же. С. 56.
[14] Там же. С. 56–57.
[15] *Вечерняя* газета (Санкт-Петербург). 1872. 22 февраля.
[16] *Батиев Л. В., Казаров С. С.* Из истории полицейской службы в Нахичевани-на-Дону // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник. В 2 . Т. I. СПб., 2017. С. 231.

Т. М. Лаврик*

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТАМБОВСКОГО ГУБЕРНСКОГО ЖАНДАРСМСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

На территории Тамбовской губернии политический розыск осуществляло Тамбовское губернское жандармское управление (далее – ТГЖУ). Образованное в 1867 г., ТГЖУ на протяжении последующих пятидесяти лет существенным образом не изменилось. Первоначально на жандармское управление возлагались, в основном, наблюдательные функции – осуществление наблюдения за политическими настроениями в губернии, различными событиями местной жизни, соблюдением порядка на ярмарках, народных празднествах и др.

Политическую ситуацию Тамбовской губернии в конце XIX в. можно охарактеризовать как относительно спокойную. Согласно материалам Государственного архива Тамбовской области, в губернии не было заведено существенных дел, связанных с революционной деятельностью партий.

С развитием революционного движения в России менялся первоначальный «наблюдательный» характер деятельности жандармских управлений. Уже в начале 70-х годов XIX в. жандармы имели право заниматься политическим розыском и формальным дознанием по делам о государственных преступлениях. Согласно «Правилам о порядке действий чинов Корпуса жандармов по исследованию преступлений»[1] от 19 мая 1871 г. на жандармские управления возлагалось ведение следствий по политическим делам. В 1878 г. жандармским чинам наряду с полицейскими был предоставлен свободный допуск на все фабрики и заводы, в том числе для производства обысков и арестов[2]. К концу XIX – началу XX в. ГЖУ самостоятельно завершали политические дела, находящиеся в их ведении.

Таким образом, жандармы ТГЖУ получили право на осуществление действий по пресечению противоправительственной работы партий и революционно настроенных кружков. Они проводили все виды деятельности, включаемые в политический розыск, в том числе и формальное дознание по делам о государственных преступлениях.

---

* *Лаврик Татьяна Михайловна* – доцент кафедры гражданского права и процесса Тамбовского государственного технического университета, кандидат юридических наук.

Политическим сыском в губернии заведовал начальник Тамбовского ГЖУ, который напрямую подчинялся командиру Корпуса жандармов. Однако Высочайшим указом от 5 апреля 1879 г. Тамбовская губерния была переведена в подчинение московского генерал-губернатора. Учитывая нововведения, все донесения, полученные негласным путем о государственных преступлениях, нарушениях общественного порядка и спокойствия, а также о производившихся дознаниях требовалось предоставлять московскому генерал-губернатору и прокурору Саратовской судебной палаты[3].

При изменении подведомственности в 1880 г., в связи с ликвидацией III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии и созданием Департамента полиции, структура Тамбовского ГЖУ изменений не претерпела. Изданное 14 августа 1881 г. «Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия»[4] усилило следственные функции всех жандармских учреждений. Их теперь разрешалось производить даже при отсутствии явных доказательств антиправительственной деятельности лица. С этого момента немаловажное значение в деятельности ГЖУ, наряду с формальным дознанием, стало играть ведение так называемой «охранной переписки», то есть переписки о выяснении политической благонадежности лиц на основании «Положения о мерах к охранению государственного порядка …».

Деятельность Департамента полиции по пресечению преступлений, направленных против государства, стала еще более эффективной после утверждения 1 марта 1882 г. Н. П. Игнатьевым «Положения о негласном полицейском надзоре». В преамбуле Положения указывалось, что «негласный полицейский надзор, именуемый также секретным, есть одна из мер предупреждения государственных преступлений посредством наблюдения за лицами сомнительной благонадежности»[5].

Интерес представляет толкование негласного надзора, данное начальником Тамбовского ГЖУ полковником В. М. фон Оглио, который в секретном циркуляре от 23 февраля 1911 г., обращаясь к вахмистрам и унтер-офицерам Управления, разъяснял его сущность: «Само название "негласный надзор" указывает на то, что он должен производиться, во-первых, негласно, а во-вторых, не в форме дознания. <…> Поэтому нижний чин в частной беседе с разными лицами должен стараться незаметно перевести разговор на интересующее его дело. <…> Нельзя производить никаких записей и заметок, и только в

случае крайней необходимости совершать их незаметно. Надзор осуществлять в течение нескольких дней и стараться быть трезвым и дельным другом для всех благонамеренных граждан, опрашивать максимальное количество лиц, владеющих ситуацией»[6].

В случае необходимости ликвидации противоправительственной организации предварительно тщательно изучались все сферы ее деятельности. Ее члены обыскивались и, при наличии оснований, подвергались аресту, преимущественно в порядке ст. 12 Положения об охране 1881 г.[7]. На основании этой же статьи начальнику Тамбовского ГЖУ и его помощникам предоставлялось право задержания подозреваемых сроком на две недели. Губернатор мог продлить этот срок до одного месяца, а затем задержанные или освобождались, или закреплялись за МВД до окончания производства дела. За правильностью содержания задержанных под стражей наблюдал участковый товарищ прокурора. При наличии данных проводилось формальное дознание или предварительное следствие в порядке ст. 1035 Устава уголовного судопроизводства[8].

Расследования, производившиеся охранными отделениями и жандармскими управлениями, П. П. Заварзин подразделял на три формы: предварительное следствие, производившееся следователем по особо важным делам округа судебной палаты; формальное дознание, проводившееся жандармским офицером; по завершении дело передавалось прокурору для направления в судебную палату; административное расследование или «переписка», производившаяся на основании Положения о государственной охране[9].

Если первый период деятельности Тамбовского ГЖУ (1867–1892) был достаточно спокойным и размеренным, характеризовавшимся малым количеством дел в области политических и государственных преступлений, то второй период (1893–1917) – это наиболее активное время во всех сферах жизнедеятельности ТГЖУ. В этот период увеличивается количество дел так называемого «общего руководства»: переписка ТГЖУ с вышестоящими инстанциями, с местными органами административной и судебной власти, с жандармскими органами других губерний и т. п. Особенно активно переписка велась с 1900 г. Так, если в 1890-х годах числилось, как правило, два журнала с входящими и исходящими документам, а в 1900 г. таких журналов насчитывалось четыре, то в 1910 г их было уже десять (в последующие годы заметна тенденция к снижению их числа). Количество дел, посвященных установлению особого, гласного и неглас-

ного надзоров за лицами, обвинявшимися в политических и других преступлениях, в этот период также имеет тенденцию к росту, увеличиваясь с 3 до 19. Рост показателей наблюдается вплоть до 1910 г., затем они идут на убыль (8 дел в 1917 г.).

Дела, посвященные политической благонадежности граждан, заводятся преимущественно в связи с революционными событиями 1905 г. Их количество с годами растет, пик приходится на 1909 г. – 31 дело. Наиболее активно развивавшимися партиями в Тамбовской губернии были Партия социалистов-революционеров и Российская социал-демократическая рабочая партия. Остальные были представлены слабо.

Особый интерес представляет следственная часть ТГЖУ. Она позволяет выявить рост дел, связанных с революционным движением. Начиная с 1905 г. резко увеличивается количество политических дел, связанных с распространением нелегальных изданий и подпольных типографий, с забастовками и стачками, с демонстрациями, с митингами и сходками, с противоправительственной агитационной деятельностью, а также с оскорбительными высказываниями в адрес императора, его семьи и императорского дома.

В послереволюционный период количество дел стало сокращаться. В 1905 и 1906 г. в следственной части ТГЖУ находилось 242 и 264 дела соответственно. Однако, начиная уже с 1907 г., количество дел пошло на убыль и составляло уже 140, в 1908 г. – 46 и т. д. Больше такого масштабного увеличения количества дознаний не наблюдалось.

Таким образом, являясь в губерниях провинциальной России ключевой структурой политического сыска, жандармские управления обладали рядом специфических особенностей. Штат провинциальных ГЖУ был немногочисленным и состоял из начальника, адъютанта и нескольких помощников. Деятельность, напротив, была масштабной и многофункциональной; чины ГЖУ имели обширный круг обязанностей. Следует отметить, что подобная ситуация сложилась во многих губерниях Поволжского района.

Параллельно с развитием революционного движения Тамбовское ГЖУ, вместе с остальными органами политического розыска в России, совершенствовалось в оперативно-розыскной деятельности. Большая подведомственная территория с многочисленным населением требовала от руководства управления и его подчиненных особого внимания и увеличивала нагрузку на чиновников жандармского аппа-

рата. Они должны были полностью контролировать ситуацию в губернии и стремиться к получению более точной информации, касающейся политической обстановки.

Тамбовское жандармское управление достаточно успешно действовало на протяжении всего периода своего существования, учитывая специфику подведомственной территории, и делало все возможное для сохранения государственного строя. Агентурная сеть, тщательность и комплексность анализа информации, точность и быстрота решений позволяли достичь значительных результатов. Органам политической полиции удалось ликвидировать в провинции целый ряд террористических организаций и подпольных групп.

© Лаврик Т. М., 2018

---

[1] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е (далее – ПСЗ-2). Т. XLVI. № 49615.

[2] ПСЗ-2. Т. LIII. № 58777.

[3] Государственный архив Тамбовской области (далее – ГАТО). Ф. 272. Оп. 1. Д. 24. Л. 40.

[4] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (далее – ПСЗ-3). Т. 1. № 350.

[5] ГАТО. Ф. 272. Оп. 1. Д. 29. Л. 74–75 об.

[6] ГАТО. Ф. 272. Оп. 1. Д. 1479. Л. 2–2 об.

[7] «Положение о мерах и сохранению государственного порядка и общественного спокойствия». 14 августа 1881 г. // ПСЗ-3. Т. I. № 350.

[8] *Заварзин П. П.* Работа тайной полиции // «Охранка»: Воспоминания руководителей охранных отделений. Т. 1. М., 2004. С. 415.

[9] Там же. С. 416.

С. В. Ханин*

ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И НАСЕЛЕНИЯ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В НИЖЕГОРОДСКОЙ ГУБЕРНИИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Проверка жизнеспособности и мобильности всей системы органов государственной власти, кадрового состава полицейских органов Нижегородской губернии осуществлялась в ходе организации и проведения таких государственно-общественных мероприятий как XVI Всероссийской промышленной и художественной выставки в 1896 г. в Нижнем Новгороде, празднования 300-летия Дома Романовых в 1913 г., требовавшие всесторонней подготовки и особых мер предосторожности, учитывая посещение данных мероприятий императором Николая II.

В основе реализации данных задач лежал опыт организации взаимодействия аппарата Нижегородского полицейского управления, а также сотрудников ярмарочной полиции с населением, накопленный в процессе решения задач по обеспечению общественной безопасности в период функционирования Нижегородской ярмарки.

Нижегородские губернаторы, являясь начальниками ярмарки, обращали особое внимание на соблюдение законности в деятельности полиции, стремились стимулировать деятельность учреждений ярмарочного самоуправления, в состав которых входили Ярмарочный биржевой и Ярмарочный комитеты к творческому участию в решении проблемы охраны правопорядка на ярмарке.

Так, кроме казачьих команд, выделяемых на Нижегородскую ярмарку, конно-полицейской стражи, прикомандированной от городской полиции[1], важное место в структуре охраны правопорядка на ярмарке занимали рядские старосты: выборные от торгующих на ярмарке, избиравшиеся ежегодно торговцами (в середине XIX в. на ярмарке было 96 торговых рядов) и нанимаемые ими караульщики, которые имели специальную форму и знаки отличия и каждый из них закреплялся за определенным полицейским участком (их было 7), а также выполнял функции сторожей и дворников[2].

* *Ханин Сергей Владимирович* – доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат исторических наук.

Ярмарочным комитетом издавались «Обязательные постановления для торгующих и пребывающих на Нижегородскую ярмарку». Их содержание в обязательном порядке согласовывалось с полицмейстером и губернатором, а затем утверждалось «Высочайше». На основе Обязательных постановлений Ярмарочным комитетом составлялись инструкции рядским старостам и караульщикам, предусматривающие их взаимодействие с полицейскими, которые несли службу по охране ярмарки. В их обязанности входили оказание помощи полицейским в задержании нарушителей, информирование о них, охрана имущества торгующих.

За период работы ярмарки население города возрастало в 10 и более раз. Так, на ярмарке 1875 г. за 56 суток, по сведениям полиции, побывали 8 млн человек, то есть в среднем ежедневно 135 398 человек[3], и это без учета обслуживающего персонала ярмарки, который насчитывал 100 тыс. человек (ремесленники, прислуга, чернорабочие, судорабочие, извозчики)[4]. И хотя в 1890 г. была создана ярмарочная полиция, полицейская статистика свидетельствовала, что ярмарка оставалась опасным источником преступности. Поэтому полиция остро нуждалась в помощи со стороны населения. Рядские старосты собирали сведения не только о приезде торговцев, но и иностранцах, привозе и продаже ими товаров. Данные сведения они сообщали квартальным надзирателям, которые, в свою очередь, ежедневно передавали эти сведения полицмейстеру.

Таким образом, опыт организации взаимодействия полиции и населения накапливался в период проведения ярмарок.

Обеспечение безопасности императора Российского государства Николая II при его посещении Нижнего Новгорода в период проведения XVI Всероссийской промышленной и художественной выставки стало важной вехой в развитии опыта взаимодействия органов губернской полиции и населения.

Губернская администрация во главе с губернатором выработала конструктивную систему взаимоотношений с органами местного управления и нижегородской общественностью. К охранным мероприятиям привлекались не только полицейские кадры, но и многочисленные нижегородские добровольцы. Инициатива в стремлении обеспечить безопасность императора исходила снизу. Так, именитые нижегородские граждане из представителей купцов, ремесленников, от имени различных обществ, а также «из собственных рабочих» организовали артели добровольной охраны численностью более

1427 человек[5], что свидетельствовало о высокой активности населения и общей вере в царя. Списки, изъявивших желание участвовать в охране императора, были представлены в полицейское управление. Из добровольных охранников были созданы команды по 10 человек во главе с десятским. Добровольная охрана совместно с сотрудниками охранного отделения выходила на свои объекты рано утром и оставалась там до позднего вечера. По оценке нижегородской администрации, она работала хорошо, и доказательством тому – «образцовый порядок на улицах города в дни пребывания царя»[6].

В обеспечении безопасности и в 1903 г. при посещении императором Николаем II Сарова, по случаю обретения мощей преподобного Серафима Саровского, также было активно использовано взаимодействие полиции и населения. Из представителей крестьянских общин, при активном организационном начале со стороны земских начальников, Нижегородского уездного предводителя дворянства были созданы команды во главе с сотскими и десятскими, которые обеспечили безопасность на всем протяжении следования вагона монарха от станции Арзамас до Саровской Пустыни[7]. Народ желал продемонстрировать царю свою преданность.

1913 год был отмечен 300-летием восшествия на престол Дома Романовых. Нижний Новгород как родина Нижегородского ополчения 1611–1612 гг. готовился к закладке памятника освободителям Отечества – Кузьме Минину и Дмитрию Пожарскому, на которой должен был присутствовать и император. Кроме полицейской охраны, в Нижнем Новгороде была создана добровольная охрана, организованная инспектором по делам печати Н. И. Левитским. Каждый, из состава команд добровольной охраны считал своим долгом оказать содействие в охране благочиния в Нижнем Новгороде. По пути следования государя в охране планировалось задействовать 50 тыс. человек, из них к 23 апреля 20 тыс. уже получили пропускные билеты[8], что свидетельствовало о высокой ответственности и готовности населения к участию во взаимодействии с полицией с целью обеспечения всеобщей безопасности в стране.

Таким образом, участие населения в обеспечении общественной безопасности явилось не только целесообразным, но и закономерным явлением при проведении данных государственно-общественных мероприятий.

© Ханин С. В., 2018

[1] Центральный архив Нижегородской области (далее – ЦАНО). Ф. 489. Оп. 286.

Д. 1538. Л. 5, 18.

[2] *Богородицкая Н. А.* Борьба с преступностью на Нижегородской ярмарке во второй половине XIX – начале XX века // Культура и история России в XVI–XIX вв.: Сборник статей. Н. Новгород, 2002. С. 9.

[3] *Нижегородские* губернские ведомости. 1891. № 25.

[4] *Выборнов А. Ю.* Нижегородская ярмарка в системе международных торговых связей России в XIX – начале XX веков: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 11.

[5] *Беляков А. В., Галай Ю. Г., Лушин А. Н.* Нижегородская полиция в период Российской империи. Н. Новгород, 2017. С. 355.

[6] ЦАНО. Ф. 915. Оп. 1. Д. 44. Л. 13–15, 56, 66.

[7] ЦАНО. Ф. 648. Оп. 1777. Д. 311. Л. 5, 54, 73.

[8] Волгарь. 1913. 23 апреля. Хроника.

В. В. Кавецкая*

О СОЗДАНИИ СЛУЖБЫ УРЯДНИКОВ В АМУРСКОМ УЕЗДЕ АМУРСКОЙ ОБЛАСТИ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА (ПО МАТЕРИАЛАМ АМУРСКОЙ ЭКСПЕДИЦИИ)

Имидж правоохранительных органов во многом зависит от работы низших чинов полиции, которые наиболее часто взаимодействуют с населением. Традиции и профессионализм созидают время и люди, о чем свидетельствует исторический опыт развития уездной полиции в регионах России. Положение уездной полиции на Дальнем Востоке имело особые отличия:

– широту полномочий из-за недостатка структур управления;
– особые функции (заведование промыслами, лесами и др.);
– низкую грамотность и профессионализм полицейских;
– отсутствие низших чинов полиции до начала XX в.[1]

Сохранившаяся в фонде 823 Российского государственного исторического архива Дальнего Востока переписка об формировании в Амурской области службы урядников (1899–1910) наглядно иллюстрируют специфику уездной полиции Амурской области[2]. Фонд хранит материалы Амурской экспедиции под руководством Н. Л. Гондатти (1910–1912)[3], на которую было «возложено колонизационное обследование района Амурской железной дороги и изыскание мер к его заселению»[4]. В связи с широким спектром деятельности в материалах экспедиции остались самые разные документы, в том числе копии 8 докладов Амурского уездного начальника Военному губернатору Амурской области, продиктованные чинами, занимавшими эту должность в разное время: окружным начальником Тузлуковым (1899–1902 гг.), Амурским уездным начальником статским советником Мурашевым (1906–1909), уездным начальником Артамоновым (1910).

Содержание переписки определялось задачами и проблемами реформирования уездной полиции в Амурской области в конце XIX – начале XX в. «Основы начала реформы» (1861) определили вектор реформирования полиции с низового уездного уровня, так как опыт предыдущих реформ, аграрный характер страны и перспективы пере-

* *Кавецкая Вера Вячеславовна* – заведующий отделом исследований Приморского государственного объединенного музея имени В. К. Арсеньева (Владивосток).

селенческой политики указывали на необходимость усиления сельской полиции. По «Временным правилам об устройстве полиции в городах и уездах губерний» (1862) была создана общая уездная полиция (уездная и городская) с уездным полицейским управлением во главе с уездным исправником, назначаемым губернатором[5]. Уезд делился на станы во главе со становым приставом. Нижними уездными полицейскими чинами оставались выборные сотские и десятские. В 1878 г. с учреждением «Временного положения о полицейских урядниках в 46-ти губерниях, по Общему Учреждению управляемых», создается низшее профессиональное звено полиции, подчиняющееся приставам и надзирающее за сотскими и десятскими. Эта должность требовала грамотности и годности кандидата к работе по предупреждению и пресечению преступлений и ведению дознаний по уголовным делам[6]. Волостные старшины и сельские старосты, с 1861 г. исполнявшие часть полицейских функций, обязывались содействовать урядникам. Документы фонда 823 показывают, что, несмотря на слабую эффективность урядников[7], руководство Амурским уездом настоятельно пыталось укомплектовать их штат.

Письменные доклады адресованы непосредственному руководителю полиции – военному губернатору области, в состав которой входил Амурский уезд, разделенный на станы. Становым приставам подчинялись выборные из государственных крестьян в участках стана (сотские), в селениях (десятские)[8]. С 1888 г. действовало Амурское окружное (уездное) полицейское управление в составе участкового начальника, 3 приставов и 3 толмачей (территория округа – почти 500 тыс. кв. км; население – 14 тыс. человек, увеличившееся через 5 лет вдвое)[9]. После добавления в 1897 г. должностей помощника начальника, четвертого пристава, столоначальника и четвертого толмача штат полицейского управления не менялся до 1911 г.[10]

Поэтому уже по истечении первого года работы управления в 1889 г. Амурский уездный начальник Тузлуков, ратуя за введение урядников, пишет, что в округе 8 волостных и 100 сельских правлений под заведованием 8 волостных старшин и 107 волостных старост на выборных общественных началах и без жалованья. Занимаясь хлебопашеством, они не имеют времени на выполнение полицейских обязанностей. Поэтому необходимо ввести в округе 12 конных полицейских урядников: 4 – при приставах в их резиденциях и по 1 – в каждую волость с местом жительства в конкретных населенных пунктах. Сумма содержания – 500 руб. в год и 30 руб. каждому на со-

держание лошади и обмундирование[11]. Через год, в письме 1900 г., он поясняет, что его предложение по распределению урядников повысит осведомленность обо всех происшествиях в округе. Число участковых урядников предлагал определить по числу волостей (8 чел.), а урядников без участка, находящихся при приставах, – командировать по разбросанным селениям, что заменит 10 урядников, требуемых на местах по приводимым им расчетам. Поэтому нужны конные, а не пешие урядники. Сумма на содержание (не дешевле 45 руб. в месяц или 540 руб. в год) и обмундирование (перечень на 119 руб.) обоснована требующимся профессионализмом, дефицитом грамотных людей, годных к полицейской службе, а также величиной жалования таких людей в присутственных местах и конторах золотопромышленников (от 500 до 1000 руб.). В целом содержание урядника оценено в сумму не менее 800 руб.[12] В другом письме 1900 г. обоснован выбор мест для резиденций участковых урядников[13].

В письме 1902 г. Тузлуков выразил несогласие с предложением Министерства финансов определить в округ 8 урядников (по 2 на каждый участок) и сократить число урядников по Приамурскому генерал-губернаторству. По его расчетам на 1 урядника уже приходится 7125 чел., а число переселенцев возрастает, и ожидается еще не менее 10 тыс. человек. Он не только поясняет, почему нельзя уменьшать содержание урядников с 700 руб. 55 коп. (500 руб. – жалование, 50 руб. – обмундировка, 150 руб. – содержание лошади и 55 коп. – ремонт вооружения в год) до 420 руб., но и просит назначить отпуск на квартирное довольствие ежегодно 100 руб. из земских средств по причине дороговизны жизни. Назвав оплату труда и льготы лесных объездчиков, сельских учителей, фельдшеров, и указав на текучесть полицейских кадров, он предупреждает, что за предлагаемую Министерством оплату будут наниматься люди, негодные к службе и готовые злоупотребить служебным положением[14].

В 1906 г. губернатору пишет новый начальник уезда Мурашев. В письме не затрагивает тему урядников (лишь отметка на полях о том, что переписка по этому вопросу ведется с 1902 г.), но поднимает проблему безопасности становых приставов. Мурашев обеспокоен тем, что дополнительно выполняя обязанности судебных приставов по сбору денежных сумм, находясь в условиях постоянных разъездов, не имея в распоряжении ни сотских, ни десятских, приставы беззащитны. Он ходатайствует об установлении им в помощь нарядов толковых и расторопных десятских[15].

Из письма 1908 г. становится ясно, что и Мурашев неоднократно посылал доклады с объяснением настоятельной необходимости учреждения урядников в уезде. Вновь обращаясь к статьям Губернского Учреждения, предписывающим предоставление становым приставам низших чинов, он описывает беспомощность и бессилие приставов в условиях нарастания послевоенных внутренних и внешних угроз. Понимая, что не время вновь поднимать вопрос об урядниках в существующих реалиях, ходатайствует о назначении в помощь 4 приставам уезда по 2 конных расторопных и грамотных казака, а также 2 или 1 – уездному полицейскому управлению[16].

Буквально следом за этим уездный начальник отправляет письмо с рапортом одного из приставов о совершенном на него нападении во время проведения им законного мероприятия. Обращая внимание на рост переселенцев из числа свидетелей аграрных беспорядков и участников войны с Японией, он снова повторяет просьбу о назначении помощников приставов из казаков и добавляет к ней предложение о назначении в уезде в помощь приставам стоянок малых отрядов из 6–8 казаков при урядниках в двух местах уезда[17].

В 1909 г., после совещания у военного губернатора, на котором, судя по переписке, вновь встал вопрос об урядниках, Мурашев пишет губернатору, напоминая всю 11-летнюю историю вопроса, о необходимости ввести, наконец, штат урядников, отмечая, что криминогенная обстановка чрезвычайно обострилась за истекшие годы, и называя населенные пункты уезда, где требуется постоянный надзор[18].

Таким образом, рассмотренные доклады, их датировка и содержание, показывают сложный и затяжной процесс формирования низового уездного уровня полиции в дальневосточных регионах России, положение местной уездной полиции, причины ее беспомощного состояния накануне революционных событий 1917 г. и обусловленность краха полицейской системы Российской империи в 1917 г. [19]

© Кавецкая В. В., 2018

---

[1] *Гамерман Е. В*. Полиция Дальнего Востока во второй половине XIX – начале XX века // Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук. 2005. № 5. С. 164–168.

[2] Российский государственный исторический архив Дальнего Востока (далее – РГИА ДВ). Ф. 823. Оп. 1. Д. 2. Л. 4–16.

[3] *Демьяненко А. Н., Дятлова Л. А.* Общий замысел Амурской экспедиции 1910 года и краткий обзор ее Трудов // Ойкумена. 2010. № 3. С. 7–28.

[4] *Галлямова Л. И.* Особенности социально-экономического развития Дальнего Востока России в контексте реформ П. А. Столыпина // Вестник Дальневосточного отделения Российской академии наук. 2013. № 1. С. 75.
[5] *Кручинин Н. А.* Правовое обеспечение реформирования полиции России во второй половине XIX века // Научно-исследовательские публикации. 2014. № 6(10). С. 17–25.
[6] *Невский С. А.* Полицейские урядники в Российской империи // Общество и право. 2004. № 3(5). С. 49–51.
[7] *Ахмедов Ч. Н.* Исторический опыт профессиональной подготовки полицейских урядников в Российской империи // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 4(60). С. 23–30.
[8] *Коновалов И. А.* Организационно-правовое развитие полиции в Сибири в конце XIX – начале XX вв. // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2013. № 4(37). С. 24–37.
[9] *Гамерман Е. В.* Полиция Дальнего Востока во второй половине XIX – начале XX века. С. 166.
[10] РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 79. Л. 3.
[11] РГИА ДВ. Ф. 823. Оп. 1. Д. 2. Л. 5.
[12] РГИА ДВ. Ф. 823. Оп. 1. Д. 2. Л. 6.
[13] РГИА ДВ. Ф. 823. Оп. 1. Д. 2. Л. 7, 8.
[14] РГИА ДВ. Ф. 823. Оп. 1. Д. 2. Л. 9.
[15] РГИА ДВ. Ф. 823. Оп. 1. Д. 2. Л. 10.
[16] РГИА ДВ. Ф. 823. Оп. 1. Д. 2. Л. 11, 12.
[17] РГИА ДВ. Ф. 823. Оп. 1. Д. 2. Л. 13, 14.
[18] РГИА ДВ. Ф. 823. Оп. 1. Д. 2. Л. 15, 16.
[19] *Нижник Н. С.* 1) О неизбежности краха полицейского государства в 1917 году // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX – начала XXI вв.: Материалы международной научной конференции, Витебск – Псков, 27 февраля – 3 марта 2017 г. Витебск, 2017. С. 302–306; 2) Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции // Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России): Материалы международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 25–26 мая 2017 г. М., 2017. С. 347–355.

Н. В. Алексеева*

ТРАДИЦИОННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ СЕВЕРНОГО КРЕСТЬЯНСТВА КАК ДЕТЕРМИНАНТА ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА РУБЕЖЕ XIX–XX ВЕКОВ

Проблема соотношения закона и крестьянского обычая впервые обратила на себя пристальное внимание русской общественности в середине XIX в. Возникавшие в ходе правоприменительной практики коллизии послужили отправным моментом для активного изучения народных правовых обычаев. В научной среде развернулись дискуссии о роли и месте обычного права в правовой системе, которые в ходе проведения крестьянской и судебной реформ в 60-х годах XIX в. приобрели, помимо теоретического, еще и практическое значение.

В ходе проведения крестьянской реформы народный правовой обычай был официально признан источником права: правительство сохраняло правовую обособленность сельского населения, понимая, что насильственная ломка традиционного правосознания крестьянства могла привести только к негативным результатам. Таким образом, своеобразие правового быта крестьян и действенность обычно-правовых установок, как самостоятельной нормативной системы, были признаны не только в научных кругах, но и на государственном уровне.

В народном сознании правовые воззрения были тесно связаны с религиозными и моральными нормами. Основной целью реализации обычно-правовых норм крестьянства было достижение естественной справедливости, исходя из обстоятельств каждого конкретного случая.

Важной особенностью крестьянского правосознания было четкое разделение всех, без исключения, проступков на две категории – «грех» и «преступление». Такого разделения не существовало в уголовном праве, тогда как в повседневной жизни крестьян в конце XIX в. оно играло весьма существенную роль. Именно на основе классификации любого проступка или как «греха» или как «преступления», крестьяне могли применять или не применять наказание к провинившемуся. Так этнограф Чапурский, наблюдавший за жизнью

* *Алексеева Надежда Викторовна* – доцент кафедры истории и философии Череповецкого государственного университета, кандидат исторических наук, доцент.

крестьян Вологодского уезда, объясняя, чем же отличается «преступление» от «греха» замечал, что «за первое виновного влекут к ответственности в суд, за последнее (то есть за грех), каждый отвечает перед судом своей совести и перед богом[1]. Таким образом, разница между «преступлением» и «грехом», по мнению крестьян, была не юридическая, а религиозно-психологическая.

«Грех» как проступок состоял или из нарушения какого-либо религиозного запрета или же из какого-либо неумышленного действия близкого к преступлению, например – неумышленного убийства[2].

Именно неумышленность проступка отличала в некоторых случаях грех от преступления. За умышленное преступление судили людей на земле, а за неумышленное – совесть и бог. Грех как неумышленное действие, к тому же можно было искупить, то есть, совершить ряд установленных действий и свести на нет моральный ущерб от проступка.

Все «искупления» греха производились крестьянами либо по своей воле, либо в результате полученного от духовного учителя совета и никогда «искупление греха» не назначались как наказание по решению мирского схода[3].

Что касается преступлений, главными из которых в крестьянской среде, по замечанию ряда исследователей, были кража и конокрадство, то в основе крестьянских представлений действительно лежало усмотрение степени вреда причиненного этим явлением. Хотя учитывались и другие факторы.

«При взгляде на преступление, – сообщает Чапурский о крестьянах Вологодского уезда, – крестьяне всегда различают повод к преступлению и поэтому строже относятся к преступлению совершенному по злобе, в ночное время, в таких случаях редко не доводят до сведения суда, имеется также в виду достоинство и количество предметов».

«Обстоятельствами, увеличивающими важность и строгость наказания преступления», например, у крестьян с. Тиксна Тотемского уезда Вологодской губернии – признаются:

1) относительно времени – ночь;

2) относительно места – дом;

3) свойства предмета – кража хлеба, скота, необходимых предметов хозяйства: телеги, саней кос;

4) по отношению виновного к потерпевшему – невинность, хорошее поведение, бедность и трудовая жизнь последнего;

5) относительно способа совершения преступления – со взломом, крадучись, обман с божбою, с оружием.

Важность и строгость наказания преступления уменьшают обстоятельства противные только что перечисленным выше. Большую роль в оценке и в строгости наказания преступления играет побуждение, по которому совершенно то или другое преступление. Народ никогда сам не судит тех, которые совершили преступление единственно из-за любви или из ревности[4].

«По народным понятиям, – пишет С. П. Миронов, – важность проступка увеличивается, если оно совершенно днем, в клети, и если украдены хлеб, лошади или пчелы. За такие преступления судят строже, чем за эти же преступления, совершенные ночью и в открытом месте. Наказание увеличивается, если преступление совершено со взломом. К преступлениям, совершенным из ревности и любви, народ относится более снисходительно, чем к преступлениям, совершенным по злобе или корысти»[5].

По мнению князя В. Н. Тенишева: «У крестьян редко можно встретить примеры философского отношения к вопросу о власти судить и наказывать вообще. Так, существует воззрение, что власть разрешения судебных дел принадлежит "Богу и поставленным от царя властям". Народ признает кроме официальных судов и неофициальные, примирительные разбирательства: таковы суд родителей и старших; суд соседей, суд сельского схода, где можно обойтись без суда и примирить стороны, например: потравы, перекосить на чужой полосе, заездить чужую полосу»[6].

Таким образом, в соответствии с крестьянскими представлениями, судебная власть вообще принадлежала богу, царю и поставленным им чиновникам. Тем не менее, крестьяне, проживая в замкнутом сообществе, мало интересовались такими отвлеченными понятиями как – судебная власть вообще, и стремились в своем кругу разбирать все дела самостоятельно. Это соответствует главному положению обычного права – принципу самодостаточности мира, в соответствии с которым община обладала всеми полномочиями для разбора дел самостоятельно. В основе крестьянских представлений о преступлении лежало усмотрение степени вреда, причиненного имуществу крестьян. В основе крестьянских представлений о грехе лежали, как правило, психологические особенности, а также усмотрение неумышленности или неосторожности в действиях провинившегося.

Помимо греха и преступлений в крестьянской среде встречались

действия, которые, по их мнению, не входили в состав двух указанных категорий проступков: лесные порубки в казенном лесу, потравы помещичьих угодий и др. По законодательству эти нарушения квалифицировались как преступление, но на взгляд крестьян это даже грехом не считалось. Оправданием для них служила невозможность самим владельцам угодий обеспечить их сохранность или же неумение использовать свои угодья по-хозяйски[7].

Наиболее ярко в крестьянском обычном праве проявляются принципы милосердия. Об этом свидетельствуют наблюдения юриста С. Л. Чудновского, сравнивавшего в конце XIX в. государственное законодательство с теми обычаями и подходами, которыми руководствовались крестьяне в своих судах.

«Уголовный закон радикально и, так сказать, принципиально расходится с обычным воззрением народа в основном в отношении к преступлению и преступнику, в то время как уголовный закон видит в преступнике "злую волю", сознательно стремящуюся нанести вред целому обществу и отдельным членам, обычное мировоззрение видит в преступнике главным образом "несчастного", жертву несчастно сложившихся обстоятельств. Первый исходит из того, что общество не только вправе, но и обязано карать преступника, отмстить ему за содеянное им преступление, народ же в своем обычно-правовом мировоззрении полагает, что общество должно и вправе ставить преступника в такое положение, чтобы сделать его безвредным для общества и при этом не столько карать его, сколько исправлять и наставлять»[8].

Подход с позиций нравственности в рассмотрении разного рода нарушений норм поведения был характерен для крестьянской судебной практики[9].

Таким образом, следует признать, что обычаи крестьян, как и любые другие традиционные нормы, не отличались четкостью изложения. Тем не менее, однозначность разрешения спорных ситуаций свидетельствовала о наличии устоявшихся правил поведения. Гражданско-правовые обычаи русских крестьян представляли собой целостную, упорядоченную регулятивную систему, нормы которой, несмотря на отсутствие документального закрепления, воспринимались представителями сельского состояния в качестве общеобязательных и общезначимых правил поведения.

Народный правовой обычай, несмотря на простоту и кажущееся несовершенство, являлся самым действенным регулятором обще-

ственных отношений в русской деревне, несмотря на некоторые расхождения крестьянского мировоззрения с законом.

В крестьянской среде во второй половине XIX в. сложился дуализм правовой регламентации общественных отношений, выражавшийся в сочетании законодательных и обычно-правовых норм, который в области брачно-семейных отношений превращался в тройственность правового регулирования, так как в этой сфере действовали еще и нормы церковного права.

© Алексеева Н. В., 2018

---

[1] *Шатковская Т. В*. Закон и обычай в правовом быту крестьян второй половины XIX века // Вопросы истории. 2000. № 11–12. С. 96–105.

[2] Государственный архив Вологодской области. Ф. 496. Оп. 1. Д. 14750. Л. 39.

[3] *Безгин В. Б.* Крестьянская повседневность (традиции конца XIX – начала XX века). – http://www.tstu.ru/education/elib/pdf/2004/bezgin.pdf (дата обращения: 08.10.2011).

[4] *Златовратский Н. Н.* Деревенские будни (Очерки крестьянской общины) // Письма из деревни. Очерки о крестьянстве в России второй половины XIX в. М., 1987. С. 273.

[5] *Миронов Б. Н.* Преступность в России в XIX – начале XX века // Отечественная история. 2003. № 1. С. 24–42.

[6] Цит по*: Успенский Г. И.* Власть земли // Письма из деревни. Очерки о крестьянстве в России второй половины XIX в. М., 1987. С. 478–479.

[7] *Вилков А. А*. Менталитет крестьянства и российский политический процесс. Саратов, 1997. С. 60.

[8] Русские / Отв. ред В. А. Александров, И. В. Власова, Н. С. Полищук. М., 1999. С. 543.

[9] Там же. С. 545.

Я. Л. Салогуб*

СОЗДАНИЕ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ В КВАНТУНСКОЙ ОБЛАСТИ В 1898–1905 ГОДАХ

В соответствии с «Конвенцией между Россией и Китаем о Ляодунском (Квантунском) полуострове» от 15 марта 1898 г.[1], российские полицейские органы Квантунской области формировались как часть гражданского управления колонии. Сразу после занятия населенных пунктов в середине апреля 1898 г. все гражданское население перешло в непосредственное ведение командующего сухопутными войсками под высшим руководством начальника Тихоокеанской эскадры вице-адмирала В. Ф. Дубасова. Высочайшим повелением от 11 августа 1898 г. было установлено звание начальника Квантунского полуострова с присвоением ему прав военного губернатора – по гражданской части, и командира сухопутного корпуса – по военной и строевой[2]. Гражданское отделение штаба, созданное в феврале 1899 г. с полномочиями канцелярии губернатора, заведовало гражданским управлением. Отделение состояло из начальника, помощника и делопроизводителя[3].

В административном отношении территория Квантунской области делилась на 2 округа, 2 участка и 4 города: Порт-Артур, Бицзыво, Талиенвань (Дальний) и Цзиньчжоу (обладал автономным управлением)[4]. Окружное гражданское управление, по штатам 11 августа 1899 г., создавалось по примеру дальневосточных областей: начальник окружного гражданского управления, помощник, делопроизводитель, два пристава и переводчики[5]. Портартурский округ был разделен на два приставства: северное – в Бицзыво, и южное – под стенами Цзиньчжоу. На городское управление штатных чинов не предусматривалось. Полицейские функции в Порт-Артуре и Дальнем, как в 60–70-е годы XIX в. в дальневосточных областях, несли военные. Должности их были внештатные, то есть этой работой они занимались помимо исполнения основных обязанностей. В Порт-Артуре действовал полицмейстер с помощником, а в Дальнем – только полицмейстер. Распоряжением Начальника Квантуна в помощь полицмейстерам были назначены 4 офицера. При необходимости низшие армейские чины

* *Салогуб Яна Леонидовна* – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургской академии Следственного комитета Российской Федерации, кандидат исторических наук.

исполняли функции городовых[6]. Для выполнения более сложных операций, как, например, сбор податей за 1898 год, были особо выделены 10 офицеров, 10 переводчиков и 45 нижних чинов[7].

Официально гражданское управление на территории колонии в соответствии с «Временными положениями об управлении Квантунской областью»[8] было открыто приказом военного министра 1 октября 1899 г.[9] Территория была поделена на пять участков. Право определения и изменения границ участков принадлежало главному начальнику Квантунской области, по представлению комиссара по гражданской части (ст. 2). В порядке общего управления по частям административной, полицейской, личного состава, Квантун состоял в ведении военных (ст. 4).

Местное гражданское управление по частям административной и полицейской передавалось в заведование комиссару по гражданской части и его канцелярии. Права и обязанности комиссара определялись в соответствии со ст. 264–632 «Общих учреждений губернских» (изд. 1892 г.). Они во многом соответствовали правам губернаторов Европейской России, но без права доклада к министрам и высшим государственным учреждениям[10].

Самой сложной задачей стала организация участкового (окружного – на Дальнем Востоке, уездного – в Европейской России) полицейского управления. Необходимо было учитывать особенности местного населения и проблемы, связанные с прибытием в недалеком будущем европейских переселенцев. Администрация должна была обеспечить сбор налогов, несение различных повинностей, но главное – обеспечить симпатии китайцев к России и показать всему миру достоинства российского колониального правления. Но из-за отсутствия информации и сжатых сроков подготовки законопроекта, принципы построения системы управления сельским населением во «Временных положениях» определены не были. Статья 62 закрепила деление области на 5 участков (а их – на волости) во главе с участковым начальником. Он назначался и смещался с должности главным начальником области по представлению гражданского комиссара. Начальнику участка присваивались полномочия, аналогичные правам уездного исправника и земского начальника европейской России, с «местными дополнениями», так как именно участковое начальство по роду деятельности должно было общаться с местным населением. Помимо надзора за сельским управлением, утверждением и отстранением от должности лиц сельской администрации, предоставления

Гражданскому комиссару сведений, рекомендаций на должность волостных старшин (из китайцев), участковый начальник следил за раскладкой сборов у «туземцев» и наблюдал за отправлением у местного населения правосудия (ст. 51–55).

Городскому управлению и городской полиции в практической деятельности местного руководства, уделялось гораздо больше внимания. Города были оплотом русского влияния, здесь находилась гражданская администрация, командование войсками, а в Порт-Артуре – еще и флотом.

В городах, в соответствии с российскими законами, создавались полицейские управления с полицмейстером во главе. Последнего назначали из офицеров, подчиненных гражданскому комиссару (ст. 58–62). Назначение и увольнение его со службы осуществлял главный начальник по представлению комиссара. Объем полномочий полицмейстера соответствовал правам и обязанностям уездного исправника. До введения в городах самоуправления полицмейстеры заведовали хозяйством и благоустройством городов. Введение на Квантуне Судебных уставов 1864 г. избавило чиновников полицейских управлений от ведения следственных дел.

Охрану порядка осуществляла конная полицейская стража, куда набирались вольнонаемные или низшие воинские чины. Городскую полицию финансировала казна, но низшую полицейскую стражу, набиравшуюся из городских обывателей, содержало торговое сословие[11]. «Городовое положение» на Квантуне не вводилось, поэтому заведование делами городского хозяйства, все сборы и контроль расходования финансовых средств, принадлежали главному начальнику Квантунской области на тех же основаниях, на каких они принадлежали министру внутренних дел в городах центральной России[12].

Во главе полицейского управления Порт-Артура стоял полицмейстер. Ему в помощь, по распоряжению главного начальника, назначался один из офицеров местного гарнизона. Город делился на два участка, которыми заведовали двое полицейских и четыре околоточных надзирателя. Для надзора и в качестве посредника между китайцами и русской администрацией из местного населения выбирались старшина и два помощника, утверждавшихся гражданским комиссаром. Каждый из помощников ведал китайским населением одной из частей города. Для их содержания был введен особый общественный сбор. Староста получал 50 руб., помощник – 20 руб. в месяц[13].

Несмотря на то, что определяющими факторами «благоустройства и благочиния» городов Квантуна были внешнеполитические, предполагавшие необходимость учитывать возможные требования экстерриториальности для подданных европейских государств, разработчики проектов административного развития Квантунской области в основу системы местного управления и полиция заложили опыт формирования и функционирования подобных учреждений в дальневосточных городах Российской империи.

© Салогуб Я. Л., 2018

---

[1] Конвенция, заключенная между Россией и Китаем 15 марта 1898 года (о Порт-Артуре) в Пекине // Гримм Э. Д. Сборник договоров и других документов по истории международных отношений по Дальнему Востоку (1842–1925 гг.). М., 1927. С. 119–121.

[2] Российский государственный архив Военно-морского флота. Ф. 417. Оп. 1. Д. 1897. Л. 82.

[3] Российской государственный военно-исторический архив (далее – РГВИА). Ф. 400. Оп. 1. Д. 3053. Л. 3.

[4] РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 2347. Л. 170.

[5] РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 2348. Л. 48.

[6] РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 2346. Л. 294.

[7] РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 3053. Л. 3.

[8] Временное положение об управлении Квантунской области 16 августа 1899 г. // Саввич Г. Г. Законы об управлении областей Дальнего Востока. СПб., 1904. С. 43–69.

[9] *Дацышен В. Г.* Андреевский флаг над Порт-Артуром // Азия и Африка сегодня. 1998. № 1. С. 67; РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 2349. Л. 94–98.

[10] РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 2348. Л. 268.

[11] РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 3053. Л. 41.

[12] РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 2970. Л. 4.

[13] РГВИА. Ф. 400. Оп. 1. Д. 2970. Л. 5.

А. А. Кальсина*

ПЕРМСКОЕ ЖАНДАРМСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ И УЧАЩАЯСЯ МОЛОДЕЖЬ В УСЛОВИЯХ РЕВОЛЮЦИОННЫХ СОБЫТИЙ 1905 ГОДА

Пермское губернское жандармское управление было создано указом от 9 сентября 1867 г. в соответствии с «Положением о Корпусе жандармов» до 1880 г. состояло в ведении III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, затем – Министерства внутренних дел; по розыскной и следственной деятельности подчинялось Департаменту полиции МВД Российской империи, по строевой части – Штабу Отдельного Корпуса жандармов. Возглавлялось начальником управления.

Жандармское управление занималось пресечением и расследованием государственных преступлений, осуществляло надзор и розыск политически неблагонадежных лиц[1], наблюдало за широкими слоями либеральной интеллигенции, студенчества и учащейся молодежи. С момента образования Губернского жандармского управления и до его ликвидации в марте 1917 г. ни структура, ни функции его значительно не менялись, особенно это касалось управлений, располагавшихся в провинциальных губерниях. Как правило, и революционная деятельность, и общественные беспорядки не имели в провинции столь масштабного характера, как в более крупных регионах Российской империи. Провинциальные жандармские управления были ключевой структурой политического сыска. Штат был немногочисленным, Например, в январе 1903 г. в составе Пермского губернского жандармского управления было 49 человек[2]. Сфера деятельности Губернского жандармского управления не ограничивалась каким-то одним направлением. К обязанностям жандармов относилось наблюдение за всем населением Пермской губернии, политическими, революционными партиями, а также за общественными организациями, ставившими перед собой антиправительственные цели, производство дознаний по делам о государственных преступлениях, производство расследований, оказание помощи полиции в восстановлении нару-

* *Кальсина Алла Алексеевна* – доцент кафедры теории и практики управления Пермского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат исторических наук, доцент.

шенного порядка[3].

В 1905–1907 гг. в революционное движение в Пермской губернии была втянута учащаяся молодежь. Учащиеся школ принимали активное участие в митингах и забастовках, отказывались присутствовать на молитвах, устраивали сходки в зданиях учебных заведений, составляли петиции и требования и диктовали свои условия педагогическим коллективам. Были факты участия учащихся в революционных беспорядках. К примеру, террористических акты, прокатившиеся по Кунгуру Пермской губернии, происходили с участием учеников технического училища имени А. С. Губкина[4].

За несколько лет до революционных событий, в «Обзорах о политической благонадежности Пермского губернского жандармского управления» (1902), неоднократно отмечалось, что по отношению к учащимся технического училища имени А. С. Губкина «требуется бдительность и строжайшее наблюдение за правами учащихся, так как некоторые из учеников и лица из учебного персонала, принадлежат к преступному сообществу»[5].

Учащиеся Пермского Алексеевского реального училища в 1907 г. выдвинули петицию, в которой содержались новые правила школьной жизни. Требования носили демократический характер: свобода личности, отмена надзора со стороны учебного начальства, свобода выбора учебных программ, свобода вероисповедания, демократизация управления школьной жизнью. Учащихся также не устраивала бытовая обстановка в школах и неудовлетворительная гигиеническая ситуация в зданиях учебных заведений[6]. Под петицией подписались 168 учеников старших классов Алексеевского реального училища (объявивших себя «примкнувшими к общему освободительному движению»)[7].

В циркуляре Пермского губернского жандармского управления (май 1907 г.) говорилось, что Департамент полиции предлагает не затягивать наблюдения за существующими ученическими организациями средних учебных заведений «ввиду того, что пропаганда в этой среде всегда имеет успех и заражает на долгие годы», а немедленно приступать к их ликвидации[8].

Больше всего претензий у Пермской жандармерии имелось к частной женской гимназии Л. В. Барбатенко, ученицы и выпускницы которой проходили почти по всем делам о преступных сообществах, возникших в течение 1907 г. в Перми. Они по данным Пермского жандармского управления являлись главными руководителями Перм-

ской военной организации Российской социал-демократической рабочей партии, 11 гимназисток гимназии Л. В. Барбатенко были арестованы. В полицейской переписке констатировалась «крайняя нравственная распущенность» учениц этой гимназии[9].

В марте 1905 г. пермские педагоги Л. В. Барбатенко, А. М. Свердлов, А. С. Обтемперанский и др., побывав на съезде Всероссийского учительского союза в Петербурге и получив устав организации, решили создать отделение Всероссийского учительского союза в Перми и привлечь в организацию широкие массы народного учительства. Информация о первом заседании Союза дошла до полиции, и собравшиеся учителя даже не были допущены в здание, где должно было проходить собрание. Организаторов освободили от занимаемых должностей. Положение Л. В. Барбатенко (директора гимназии) было спасено только благодаря коллективным действиям родителей учащихся, и все же власти на целый год отстранили ее от работы в школе[10].

Пермское жандармское управление в годы революции 1905 г. постоянно следило за благонадежностью учащейся молодежи. Фонды Государственного архива Пермского края содержат протоколы осмотров учащейся молодежи и перечень изъятой у них запрещенной революционной литературы. Это произведения А. В. Добролюбова и Д. В. Писарева, работа Л. Н. Толстого «Церковь и государство», Ф. Энгельса «Происхождение семьи, частной собственности и государства»[11]; рукописные стихотворения «преступного содержания» – «Кулак нагайке», «На мотивах Марсельезы», журнал «Рабочее знамя»[12], а также доносы попечителю Оренбургского учебного округа о благонадежности студенческой молодежи, ныне живущей в Перми, но имеющей опыт участия в студенческих волнениях в Петербурге в 1901 г.[13]

Таким образом, это лишь несколько эпизодов деятельности Пермского жандармского управления, в деле контроля за политической благонадежностью пермских учащихся. Следует отметить, что те меры, которые были предприняты Пермским жандармским управлением в 1905 г. имели определенный эффект. В 1905–1907 гг. у охранительной системы Российской империи хватило ресурсов для сдерживания и подавления революционных настроений не только рабочего класса, но и интеллигенции, а также учащейся молодежи и студенчества. Однако уроки революции не прошли бесследно. Обретённый в 1905–1907 гг. опыт политической социализации, позволил учащейся

молодёжи более объективно оценить сущность политического строя монархической России и смысл практических мер правительства в области образования[14]; прийти к мысли о необходимости не только разрушения старых порядков, но и создания новой школы, основанной на принципах демократии, гуманизма, дающей полноценное научное образование.

© Кальсина А. А., 2018

[1] Государственный архив Пермского края: официальный сайт. Историческая справка. – http://www.archive.perm.ru/catalog/3 (дата обращения: 10.03.2018).
[2] История полиции Пермской губернии. – https://59.xn--b1aew.xn--p1ai (дата обращения: 10.03.2018).
[3] *Новоселов М. Ю.* Губернские жандармские управления: история создания и структура // Молодой ученый. 2014. № 11 С. 286–288.
[4] *Егорова М. В.* Повседневная жизнь учащихся и учителей Урала в XIX – начале XX века. М., 2008. С. 54.
[5] Государственный архив Пермского края (далее – ГАПК). Ф. 162. Оп. 1. Д. 50. Л. 18–19.
[6] ГАПК Ф. 185. Оп. 1. Д. 243. Л. 81–81 об.
[7] ГАПК Ф. 185. Оп. 1. Д. 243. Л. 74–76.
[8] ГАПК Ф. 160. Оп. 3. Д. 103. Л. 1–6.
[9] ГАПК Ф. 160. Оп. 3. Д. 239. Л. 13–13 об.
[10] ГАПК. Ф. Р-732. Оп. 1. Д. 36. Л. 1–3.
[11] ГАПК Ф. 162. Оп. 1 Д. 165. Л. 20–21.
[12] ГАПК Ф. 65. Оп. 3.Д. 229. Л. 51.
[13] ГАПК Ф. 65. Оп. 3 Д. 155. Л. 2.
[14] *Тебиев Б. К.* Студенческая и учащаяся молодежь в революции 1905 г. // Высшее образование в России. 2017. № 2. С. 157–167.

А. Х. Султанов*
С. Х. Хакимов**

ПОЛИЦЕЙСКАЯ СТРАЖА НА ЮЖНОМ УРАЛЕ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Значительным этапом в относительно краткой истории деятельности сельской полиции явилось создание подразделений уездной полицейской стражи. Причиной появления подобных структур явилась острая потребность в эффективных действиях по пресечению антиправительственных выступлений на местах. При этом достигалась цель снять с полиции значительную часть задач, сосредоточив ее усилия на борьбе с общеуголовной преступностью и другими противоправными действиями.

В ходе социальных потрясений 1905 г., когда произошли значительные антиправительственные выступления крестьян, сельская полиция продемонстрировала свою неспособность справиться с подобным валом общественных проблем. Именно в увеличении численности полицейской стражи и создании на ее основе крупных соединений власти видели выход из этой ситуации. Как показали дальнейшие события, для подавления крестьянских волнений не пришлось прибегать к применению армейских частей. В подобных обстоятельствах крестьяне перестают прибегать к методам открытого вооруженного противостояния с помещиками.

К тому же формы подобного противоправного поведения отличались по регионам. Крестьяне в Уфимской губернии часто прибегали к самовольным порубкам лесных угодий, которые подчас охватывали значительные территории. Об этом свидетельствуют газетные публикации тех лет. В частности, приводились сведения о том, что на территории Архангельской удельной дачи Стерлитамакского уезда Уфимской губернии только в конце 1906 – начале 1907 г. подобные порубки были сделаны на площади около 40 тыс. десятин. Внуши-

* *Султанов Ахсан Харисович* – начальник кафедры истории и теории государства и права Уфимского юридического института МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

** *Хакимов Салават Хазибович* – доцент кафедры истории и теории государства и права Уфимского юридического института МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

тельно выглядел размер ущерба: сельские жители вырубили до 2 млн деревьев черемухи и дуба[1].

Другой формой сопротивления властям стал фактический саботаж крестьян при сборе налогов и податей. Об этом свидетельствует донесение уфимского губернатора Департаменту полиции в 1908 г. Губернатор сообщал о том, что в Мензелинском уезде «были попытки уклонения населения от платежей разных сборов… В таких случаях в помощь волостному начальству и становым приставам командировались полицейские стражники, благодаря чему… часть сборов населением внесена»[2].

К 1906 г. в регионе насчитывалось 37 отрядов пеших и 10 отрядов конных стражников. Они были сведены в 6 рот, которые насчитывали 1400 человек. В частности, пешая стража Уфимского уезда, имевшая в своем составе 150 человек, была расквартирована казарменным порядком в становых квартирах.

Конная стража в Уфе располагалась непосредственно при заводе наследников Видинеевых. Бесплатным жильем обеспечивались только холостые лица, стражники, имевшие семьи, были вынуждены снимать квартиры. На территории Усть-Катавского, Катав-Ивановского, Симского заводов полицейским было предоставлены относительно комфортные заводские помещения. Причем отводились подобные помещения бесплатно. Для приставов 3, 4 и 6 станов предоставлялось жилье в отдельных частных домах, причем за плату от 2 руб. 50 коп. до 3 руб. жилье предоставлялось без отопления и освещения.

Обучение пешей стражи проходило по уставу пехотной службы. Занятия проводил уездный исправник Штегман, бывший армейский офицер. Служивший когда-то лейб-гусаром, пристав 7 стана Андреев вместе со старшим стражником Михайловым занимался обучением конной стражи. В обучении стражи также принимали участие ротмистры Леонтьев, Графито и поручик Мальцев. Они представляли Корпус жандармов.

Круг обязанностей стражников охватывал все полицейские функции по поддержанию порядка. Они заключались в охране винных лавок и почтовых контор, при этом они сопровождали почту и денежных сумм от почтовых контор до железнодорожной станции и обратно[3].

Следует также отметить, что 10 стражников охраняли тюрьму с наружной стороны с 8 часов вечера до 6 часов утра. Каждый день выделялся наряд в количестве 4 человек с 11 часов утра до 2-х часов

дня. Он должен был сопровождать кассира Государственного банка с денежными суммами до почтовой конторы и обратно. Стражники также направлялись в различные кварталы города для проведения розыскных мероприятий, их использовали в случае возникновения беспорядков в уезде. Строго были расписаны обязанности пешей команды: 10 человек находились в подчинении Уфимского полицмейстера на участках, 8 человек охраняли канцелярию губернатора, 23 человека находились на внутренних постах в тюрьме. Остальные были сосредоточены на других объектах[4].

К тому же стражники постоянно направлялись для оказания помощи городской полиции Уфы для производства обысков и задержания лиц, подозреваемых в совершении политических преступлений. К этому необходимо добавить охрану при Уфимском уездном полицейском управлении им приходилось сопровождать арестантов, охранять уездное воинское присутствие во время призыва новобранцев.

С целью изъятия оружия у населения конная стража регулярно направлялась из Уфы в Катав-Ивановский, Усть-Катавский, Симский, Миньярский заводы. Она выезжала в село Ерал с целью прекращения самовольных порубок в частновладельческих лесах; в Симский завод – для поддержания общественного спокойствия при производстве дознания и здесь урядника и стражников; в Благовещенский завод – для поддержания порядка во время призыва молодых людей на военную службу.

В рапорте Уфимского уездного исправника отмечалось, что «результаты появления стражи во всех этих пунктах, достигали намеченной цели, не оставляли желать ничего лучшего и в частности, в буйно настроенном Симском заводе отряд стражи дал возможность беспрепятственно произвести все розыскные и следственные действия по назначенному вопеющему делу и взять 27 человек виновных, тогда же отправленных в тюрьму»[5].

Как правило, в состав полицейской стражи Уфимской губернии включались лица, уволенные в запас с военной службы. В большинстве своем это были местные жители. Они составляли более 80 % от общего количества стражников. С другой стороны, для того, чтобы избежать нежелательных контактов со «своими», стражников могли направить в другую местность[6]. В подобных случаях по согласованию с Департаментом полиции для пополнения полицейской стражи привлекались представители казачества и коренных народов Северного Кавказа.

В этой связи вызывает интерес вопрос о национальном составе уездной полицейской стражи. Материалы архивов позволяют проследить примерную численность сотрудников по национальному признаку. Из общего количества 1400 полицейских стражников Уфимской губернии башкиры и татары составляли 10–12 %. При этом, они несли службу на территории волостей, где преобладало русскоязычное население. В частности, в 1907 г. из 9 конных стражников, служивших в Усть-Катавском заводе, было 5 представителей из башкир и татар: Ильяс Терегулов, Нурмухамет Мамлеев, Хабибназар Мухаметгалиев, Нигматзян Еникеев, Хабибназар Шигабутдинов. В Симском заводе из 13 стражников татар и башкир было 6 человек. Всего же по 5 стану Уфимского уезда из 57 стражников 11 человек представляли коренное население[7]. И, словно в противовес, в абсолютном большинстве случаев, в местах компактного проживания татаро-башкирского населения охрану общественного порядка несли русские стражники, привлечение же сотрудников из коренной национальности было исключением. Поэтому нередки были проявления негативной реакции среди местного населения при рассмотрении различных спорных дел, происходили столкновения на религиозной почве.

Конные и пешие отряды стражи были также размещены на территории Белебеевского уезда, всех 6 уездов Уфимской губернии. Например, в Белебее они проживали в пяти частных домах вместе со своими семьями. В домах имелись конюшни для лошадей. Стоимость квартиры без отопления и освещения обходилась в 1 руб. 84 коп. на каждого стражника[8].

Как отмечалось в докладной записке уездного исправника, «в свободное от несения полицейской службы время и не менее четырех дней в неделю производилось строевое обучение стражи по особой программе, составленной офицером стражи по согласованию с уездным исправником. В программу строевого обучения входили различные упражнения по введению прицельного огня из различных видов стрелкового оружия при помощи зеркала два раза в неделю, кроме того, летом производилась учебная стрельба из трех упражнений: на 100, 200 и 300 шагов, при чем на стрельбу выдавалось всего по 14 боевых патрон»[9]. Стража несла службу по сохранению общественного порядка и благочиния в местах своего расположения путем назначения в разъезды и обходы, охраняла арестные помещения при полицейском управлении и становых квартирах и сопровождала всех арестантов по уезду в места назначения.

Таким образом, формирование подразделений сельской полиции на базе мобильных отрядов уездной полицейской стражи было шагом вперед в деле предупреждения и пресечения административных и уголовных преступлений.

© Султанов А. Х., 2018
© Хакимов С. Х., 2018

[1] Южный Урал. 1907. 3 января.
[2] Там же.
[3] Национальный архив Республики Башкортостан (далее – НАРБ). Ф. И.-11. Оп. 2. Д. 119. Л. 272.
[4] НАРБ. Ф. И-11. Оп. 2. Д. 119. Л. 272 об.
[5] НАРБ. Ф. И-11. Оп. 2. Д. 119. Л. 272 об.
[6] НАРБ. Ф. И-11. Оп. 2. Д. 119. Л. 309 об.
[7] НАРБ. Ф. И-85. Оп. 1. Д. 2. Л. 4 об.–12.
[8] НАРБ. Ф. И-11. Оп. 2. Д. 119. Л. 322.
[9] НАРБ. Ф. И-11. Оп. 2. Д. 119. Л. 322.

О. В. Коновалова*

О СОЗДАНИИ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СТРАЖИ В ЕНИСЕЙСКОЙГУБЕРНИИ В 1916–1917 ГОДАХ

Нарастание социально-политического кризиса в Российской империи подтолкнуло власть к принятию 5 мая 1903 года Закона «Об учреждении полицейской стражи» в 46 губерниях европейской части страны. Предполагалось назначить в каждую волость по одному уряднику и стражников в расчете один стражник на 2500 чел. населения, 25 % от общего состава стражи должны были составлять конные стражники. Стражники на местах подчинялись урядникам, а те – становым приставам. В период первой российской революции полицейская стража действовала уже в 50-ти губерниях, численность конных команд доходила до 50 % штатного состава. Для повышения качества подготовки в феврале 1906 г. заведование строевой и огневой подготовкой стражников передали начальникам губернских жандармских управлений[1]. Как отмечают исследователи, в период революционного подъема основной задачей стражи являлась борьба с крестьянским движением. В межреволюционный период стражники стали осуществлять полицейский надзор за населением. Стража стала «рычагом давления» на крестьян в период проведения столыпинской аграрной реформы[2].

В 1908–1909 гг. МВД по инициативе П. А. Столыпина прорабатывало вопросы о введении института стражи в Сибири. После изучения предложений центрального аппарата Енисейский губернатор в письме Иркутскому генерал-губернатору подчеркивал, что «уездные исправники высказали предложение увеличить состав пеших стражников из расчета одного стражника на 1500 чел». С учетом количества населения в губернии на 1 января 1909 г. предлагалось назначить 73 урядника, 468 пеших стражников и 234 конных. Однако решение вопроса было отложено на неопределенное время[3].

К нему вернулись только тогда, когда в стране сложилась новая революционная ситуация. Специфику социально-политического положения в Енисейской губернии к 1916 г. определяли несколько ключевых факторов. По сравнению с концом XIX в. население губернии

* *Коновалова Ольга Викторовна* – профессор кафедры гуманитарных социально-экономических дисциплин Сибирского юридического института МВД России (Красноярск), доктор исторических наук, доцент.

увеличилось в 2 раза: с 570 161 чел. до 1 118 700 чел.[4] Как следствие – усиление социальной дифференциации, рост напряженности, преступности в обществе. В этих условиях 1 октября 1916 г. было утверждено Положение Совета Министров «О введении полицейской стражи в губерниях Сибири и областях Степных и Приамурского края». Оно распространялось на Енисейскую губернию за исключением Енисейского уезда и Туруханского края. Указание о введение полицейской стражи было опубликовано 13 октября 1916 г. в сборнике № 280 «Собрания узаконений и распоряжений правительства». В Красноярске о Положении общественность узнала из Енисейских губернских ведомостей 1 ноября 1916 г.[5]

В течение второй половины октября 1916 г. Енисейский губернатор Яков Георгиевич Гололобов (в должности с декабря 1915 г.) срочно, в телеграфном режиме, дал предписания исправникам Красноярского, Ачинского, Канского, Минусинского уездов «экстренно сформировать стражу». Вопросы о численности и условиях материального содержания согласовывались с Иркутским генерал-губернатором Андреем Ивановичем Пильцем (в должности с марта 1916 г.) и МВД. Численность стражи к 29 октября 1916 г. была определена в количестве 455 чел.: старших урядников – 5, младших урядников – 51, стражников пеших старших – 26, младших пеших стражников – 240, конных стражников – 133[6]. К 31 октября 1916 г. определен штат стражников в уездах губернии.

Как видим, при определении численности стражи и распределении стражников по уездам, исходили из первоначальной нормы, предлагаемой в свое время МВД – один стражник на 2000 населения, что качается количества урядников, то их оказалось практически в два раза меньше, исходя из установленной в европейской части страны нормы. По норме – один урядник на волость, а в штате Енисейской губернии – 56 урядников на 110 волостей. Самое большое количество стражников предполагалось набрать в самых густонаселенных уездах губернии – Канском и Минусинском – соответственно 32 % и 31 %. На Красноярский уезд приходилось 13 % от общего количества полицейской стражи в губернии[7].

Задача ускоренного формированием полицейской стражи в регионе стояли настолько остро, что по предписанию генерал-губернатора уездным исправникам необходимо было представлять губернатору, а тот в свою очередь, генерал-губернатору, каждого 1 и 15 числа месяца сведения о составе уездной стражи. К 1 ноября 1916 г. уездные ис-

правники рапортовали о распределение штатной численности полицейской стражи по станам и жаловались на трудности в этом отношении с урядниками, например, Минусинский уездный исправник сетовал, что волостей в уезде 35, а урядников всего 15.[8] К 15 ноября 1916 г. уездные исправники докладывали, что проблем с назначением на должность урядников, как правило, не возникало – на эти должности назначались бывшие полицейские урядники, основная часть вакансий составляли должности стражников. Так, в Красноярском уезде штат урядников был полностью укомплектован, а из положенных по штату 48 стражников, на должность было назначено всего 10 чел. Согласно рапорту Канского исправника, на должности в уезде назначены 18 урядников (штат полностью укомплектован), 44 – конных стражника (1 вакансия); 56 – пеших (28 вакансий), правда, многие из последних назначенных «на службу за отдаленностью мест постоянного их жительства еще не явились». По сведениям Ачинского исправника Ситникова, штат урядников в количестве 14 чел. полностью укомплектован, а вот из 95 стражников на должность назначены: 23 – конных стражника (10 вакансий); 22 – пеших (40 вакансий). Хуже всего дела обстояли в Минусинском уезде, исправник Цявловский телеграфировал губернатору 23 ноября: на службу поступило 14 урядников (1 вакансия. – *К. О.*); конных стражников – 15 (25 вакансий); пеших принято 18 (69 вакансий), «в декабре полагаю набрать всех»[9]. Таким образом, некомплект по губернии составлял 212 чел. В ноябре – середине декабря 1916 года процесс пополнения рядов полицейской стражи, казалось, приобрел положительную динамику. На 15 декабря некомплект составил всего 78 чел., то есть практически на 82 % штат полицейской стражи губернии был укомплектован благодаря героическим усилиям Енисейского губернатора и уездных исправников.

Вместе с тем, к 15 февраля 1917 г. ситуация стала меняться в противоположную сторону. Некомлект стражников составлял уже 117 чел. или почти 26 %. Причины такого явления, отмечал Гололобов в своем докладе Иркутскому генерал-губернатору, носят комплексный характер. Они «объясняются главным образом общим недостатком соответствующих на означены должности кандидатов благодаря призыву значительной части населения ряды войск». Однако помимо этой общей причины «контингент стражников, набранный преимущественно из категорий военнообязанных, быстро пошел на убыль с момента опубликования о последовавшей белобилетникам отсрочке поступления в войска; так, например, в Ачинском уезде, по донесе-

нию Исправника оставили службу по этой причине 22 человека». «Кроме того, стражники стали покидать службу еще и потому, что с 1 января текущего года, кредит для удовлетворения их жалованьем МВД еще не отпущен и чины стражи, не получая в течение всего этого времени жалованья – оставляют службу»[10]. Согласно рапорту Ачинского уездного исправника от 22 декабря 1916 г., «стражники уездной полицейской стражи… испытывают крайнюю материальную нужду, особенно ощутительную вследствие непомерной дороговизны предметов первой необходимости и лишены возможности обзавестись обмундированием»[11]. Серьезные проблемы в Енисейской губернии возникали с вопросами вооружения стражников, поиском помещения для казарменного расквартирования и т. п.

Таким образом, создание института полицейской стражи в Енисейской губернии вызывало значительные трудности. В первую очередь, они связаны с экстренным введением новой полицейской структуры, для которой не оказались обеспечены ни материальная база, ни кадровый потенциал. Можно согласиться с исследователями, что с реорганизацией полицейского аппарата на местах власти на рубеже XIX–XX вв. систематически «опаздывали» и приступали к реформам только тогда, когда ситуация грозила выйти из-под контроля. Систематическое запаздывание с проведением реформ не позволяло властям оперативно реагировать на изменение социально-политической обстановки и, в конце концов, обернулось для самодержавного режима полной катастрофой.

© Коновалова О. В., 2018

[1] *Невский С. А.* Совершенствование организации и обучения уездной полицейской стражи в Российской империи // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2015. № 2(34). С. 84.

[2] *Гарбуз Г. В.* Полицейская стража в России в начале XX в. // Известия Пензинского государственного педагогического университета имени В. Г. Белинского. Гуманитарные науки. 2011. № 23. С. 371–372.

[3] *Шитова Т. В.* Изменение в деятельности полиции и полицейской стражи в Сибири в начале XX века // Актуальные проблемы теории и истории государства и права: Сборник научных трудов. Вып. 4 / Отв. ред. В. В. Пономарева. Красноярск, 2008. С. 115.

[4] *Документы* о численности и составе населения России накануне Великой Октябрьской социалистической революции // Исторический архив. 1962. № 5. С. 81; *Черняк Э. И.* Революция в Сибири: съезды, конференции и совещания

общественных объединений и организаций (март 1917 – ноябрь 1918 г.). Томск, 2001. С. 26.

[5] Государственный архив Красноярского края (далее – ГАКК). Ф. 595. Оп. 48. Д. 1080. Л. 4–5.

[6] *Шитова Т. В.* Изменение в деятельности полиции и полицейской стражи в Сибири в начале XX века. С. 119.

[7] ГАКК. Ф. 595. Оп. 48. Д. 1080. Л. 1.

[8] ГАКК. Ф. 595. Оп. 48. Д. 1065. Л. 39, 56.

[9] ГАКК. Ф. 595. Оп. 48. Д. 1080. Л. 62–63, 66–67, 75.

[10] ГАКК. Ф. 595. Оп. 48. Д. 1065. Л. 7.

[11] ГАКК. Ф. 595. Оп. 48. Д. 1080. Л. 182–182 об.

А. В. Петров*

О НЕКОТОРЫХ ФУНКЦИЯХ ПОЛИЦИИ УРАЛА И ЗАПАДНОЙ СИБИРИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Для успешной борьбы с политической и уголовной преступностью, органы полиции должны были совершенствовать формы и методы своей деятельности, действовать в изменявшихся условиях. Для этого анализировалась криминогенная обстановка, формулировались новые задачи, направления деятельности, приоритеты. При этом характерно, что как в центре, так и на местах в начале XX в. приоритетным направлением деятельности органов полиции была борьба с политическими преступлениями и беспорядками, создававшими непосредственную угрозу существовавшему государственному строю.

Органы государственного управления дореволюционной России можно разделить на центральные и местные. Центральные органы осуществляли общее руководство государством, направляли его развитие, координировали действия различных ведомств и учреждений для достижения единой цели. Помимо этого, центральные органы государственного управления обеспечивали единство в развитии государства, перераспределяя ресурсы и обеспечивая взаимодействие его частей.

В силу того, что в начале XX в. территория России состояла из административно-территориальных и национальных образований, управление на местах строилось соответствующим образом. На территории, являющейся предметом исследования, основными административно-территориальными единицами были губернии[1].

Таким образом, по роду своей деятельности общая полиция на местах, в том числе в губерниях Урала и Сибири, была связана в основном с губернатором – первым руководителем и начальником полиции в губернии. Именно через него осуществлялась связь Департамента полиции с полицейскими управлениями в уездах и городах. Такая организация управления полицией на местах была оправдана в условиях, когда отсутствовали губернские полицейские органы.

Напротив, губернские жандармские управления распространяли

* *Петров Александр Васильевич* – профессор кафедры теории, истории государства и права конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (Челябинск), доктор юридических наук, профессор.

свою власть на всю территорию вверенных им губерний (в отличие от городских и уездных полицейских управлений, власть которых ограничивалась соответствующим городом или уездом). Начальники губернских жандармских управлений имели в уездах и иных местностях своих помощников. Соответственно, управление деятельностью политической полиции, кроме строевой части, осуществлялось непосредственно Департаментом полиции через начальников губернских жандармских управлений. Последние на практике для обеспечения взаимодействия с органами общей полиции также устанавливали взаимоотношения с губернаторами[2].

Данная схема взаимодействия полиции с органами государственного управления имела место в губерниях Урала и Сибири. Губернаторы и губернские органы управления получали рапорты от чинов полиции о состоянии дел и происшествиях в уездах, обобщали и анализировали их. И на основании этого принимали меры к совершенствованию организации и деятельности полицейских органов в губернии в пределах своей компетенции.

Кроме этого, губернаторы координировали деятельность органов общей полиции городов и уездов, а также жандармской полиции, следили за соблюдением ими действовавшего законодательства при осуществлении полицейских функций, доводили циркуляры Департамента полиции относительно различных сторон функционирования полиции[3].

Компетенция органов полиции в начале XX в. была очень широкой, однако среди всех направлений их деятельности можно выделить ряд основных, которым уделялось основное внимание в сложившихся социальных условиях. К таким направлениям можно отнести борьбу с массовыми беспорядками, различными формами агитации населения к таким беспорядкам, борьбу с пьянством и хулиганством, кражей скота, другими видами хищений, розыск дезертиров, убийствами.

В числе методов борьбы с рассматриваемыми видами правонарушений велико было значение работы с агентурой. Центральные полицейские органы постоянно издавали различные циркуляры и инструкции, направленные на ее совершенствование. Обычно они дублировались в адаптированном для местных условий варианте[4].

Однако именно работа с агентурой, в большой мере зависевшая от личных качеств руководителя конкретного полицейского органа, зачастую была на довольно низком уровне. Об этом свидетельствуют многочисленные архивные материалы о не прекращавшейся перепис-

ке между полицейскими чиновниками «о необходимости обзавестись агентурой», которая продолжалась вплоть до революции 1917 г.

Необходимость в создании агентуры и организации работы с ней была очевидна не только чиновникам из Департамента полиции, но и жандармам на местах. Однако, в силу как объективных, так и субъективных причин, работа с агентурой на Урале и в Сибири в целом в исследуемый период не была поставлена должным образом[5].

Следует отметить, что именно в деле борьбы полицейских органов дореволюционной России с уголовными и политическими преступлениями наблюдалось наиболее тесное сотрудничество местных органов власти и органов общей и политической полиции, а также последних между собой. Такое явление можно объяснить повышенным вниманием царского правительства именно к политическим преступлениям, которые представляли наибольшую опасность для существовавшего режима и стремлением задействовать любые силы, включая общую полицию и общественность для предупреждения и пресечения преступлений в политической сфере. От эффективности этого сотрудничества во многом и зависела результативность борьбы с массовыми беспорядками[6].

Однако взаимодействие полицейских органов в регионе осуществлялось, как правило, тяжело и неэффективно. В качестве причин этого можно назвать отсутствие четкого разграничения функций различных полицейских органов, «соперничество» между полицейскими органами, предвзятое отношение чинов различных органов друг к другу, а также личные профессиональные и моральные качества руководителей и рядовых чинов полиции[7].

Работа с агентурой и взаимодействие полицейских органов в регионе были поставлены слабо, вследствие чего борьба с массовыми беспорядками и политическими преступлениями зачастую не приносили ожидаемых результатов: полиции не удавалось эффективно проводить профилактические меры, направленные на предупреждение данного вида преступлений.

К мерам борьбы с политическими преступлениями можно отнести борьбу с агитаторами, которая также осуществлялась совместно общей и политической полицией и также далеко не всегда эффективно.

Заметим, что реализация данного направления деятельности полицейских учреждений в полной мере согласовывалась с карательным характером деятельности этих учреждений, их ориентацией в первую

очередь на охрану существовавшего строя от населения и пренебрежение интересами последнего.

К борьбе с политическими преступлениями уже в самом начале XX в., помимо общей и политической полиции, привлекалось население, в том числе сельское.

Но, несмотря на такое повышенное внимание властей, дело борьбы с политическими преступлениями было поставлено в регионе не лучшим образом в силу как объективных, так и субъективных причин. При этом неспособность предупредить беспорядки, полицейские чины часто стремились компенсировать жестокостью их подавления, превышая служебные полномочия. К последнему явлению местные власти относились по-разному, хотя и сознательно допускали это.

Массовые беспорядки среди рабочих были довольно распространенным явлением. Хотя были беспорядки и в сельской местности, так как обстановка в стране и положение трудящихся давали массу поводов для возмущения.

Причинами этих беспорядков являлись как объективная экономическая обстановка в стране, в силу которой большая часть населения региона существовала за чертой бедности, так и субъективные факторы – отсутствие внимания правительства к нуждам крестьян и интересам рабочих. Не последнее место в числе причин беспорядков занимала низкая эффективность деятельности полицейских органов.

Объективные условия жизни на Урале и в Западной Сибири создавали благоприятные условия для возникновения волнений среди населения. Данные беспорядки вначале носили сугубо экономический характер, однако, нежелание центральной власти изменять уклад жизни населения, повысить его материальную обеспеченность, а также местных властей воздействовать на владельцев и управляющих предприятиями с целью обеспечения минимальных прав и интересов рабочих вели к углублению социальных противоречий. Нараставшее недовольство населения, подогревавшееся деятельностью революционных организаций, агитаторов, обусловило постепенное перерастание экономических требований в политические[8].

Принимаемые властями в этой сфере меры можно разделить на меры, направленные на предупреждение беспорядков, и меры, направленные на их подавление. В первом случае, основной упор делался политической полицией на эффективную работу с секретными сотрудниками, в общей полиции в большей степени на внимательном наблюдении самими чинами полиции за населением. Целью являлось

своевременное выявление настроений населения, прогнозирование народных выступлений и подавление в самом начале, не допуская их разрастания[9].

Карательные меры, не подкрепленные изменением экономических, политических и иных условий жизни населения, при снижении авторитета самодержавия в глазах населения, вели лишь к еще большему возмущению последнего, дискредитации в его глазах полиции. В результате для подавления революционных волнений требовалось все больше сил, а у населения, в свою очередь, вырабатывались психологические установки и отношение к беспорядкам как к «нормальному средству решения своих проблем».

© Петров А. В., 2018

---

[1] *Ивановский В. В.* Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1907.

[2] Государственный архив Кировской области. Ф. 721. Оп. 1. Д. 428. Л. 37.

[3] Государственный архив Саратовской области. Ф. 520/30-с. Оп. 1. Д. 44. Л. 2.

[4] Государственный архив Пермской области. Ф. 232. Оп. 3. Д. 6. Л. 17.

[5] Государственный архив Тюменской области. Ф. И-239. Оп. 1. Д. 235. Л. 6.

[6] Государственный архив Кировской области. Ф. 721. Оп. 1. Д. 1134. Л. 45.

[7] Центр документации новейшей истории Челябинской области. Ф. 596. Оп. 1. Д. 242. Л. 31.

[8] Вестник полиции. 1915. № 49. С. 889–892.

[99] Центральный государственный исторический архив Республики Башкортостан. Ф. И-187. Оп. 1. Д. 259. Л. 100.

А. А. Сысоев*

ПОЛИЦИЯ – СУБЪЕКТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЛИЧНОЙ И ИМУЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ ИРКУТСКОЙ ГУБЕРНИИ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Стремясь обеспечить необходимый уровень личной и имущественной безопасности своих граждан, царское правительство развернуло к 1908 г. 97 сыскных отделений в административных центрах Империи.

Основной задачей этих полицейских учреждений являлось «производство розыска по делам общеуголовного характера, как в городах, так и в уездах». Однако в силу того, что в Иркутской губернии было создано сыскное отделение только 3 разряда, оперативная практика иркутских сыщиков не выходила за пределы административного центра края. В уездах же борьба с уголовной преступностью осуществлялась, как и прежде, силами уездных полицейских управлений, волостной и сельской администрации. По этой причине, уровень правоохранительной деятельности, направленной на производство дознаний по делам общеуголовного характера и розыск преступников, в провинции был существенно ниже, чем в столице Восточной Сибири.

Неудивительна потому оценка, данная надзорными органами, состоянию дел в области уголовного сыска на территории Иркутской губернии. В частности, прокурор Иркутской судебной палаты отмечал, что «благодаря почти полному отсутствию розыска, большое число совершаемых преступлений и притом самого тяжко характера оставались и остаются до сего времени не раскрытыми». Поясняя причины такого состояния оперативно-розыскной деятельности, прокурор указывал на «малочисленность полицейских чинов по сравнению с обширностью принадлежащих им районов и количеством входящего в этот район населения»[1].

Волостная и сельская администрации, обязанная содействовать в розыске и задержании преступников общей полиции, в большинстве случаев не обладали ни требуемыми для этого знаниями и навыками, ни возможностью и желанием оказывать какую-либо помощь. Наибо-

* *Сысоев Алексей Александрович* – доцент кафедры тактико-специальной и огневой подготовки Восточно-Сибирского института МВД России (Иркутск), кандидат исторических наук.

лее наглядно уровень правоохранительной деятельности, осуществляемой представителями сельской администрации, может проиллюстрировать поведение волостного старшины Сатаровского при розыске и задержании убийцы крестьянской семьи.

Из последовавших затем разбирательств оказалось, что «в ночь на 1 февраля 1908 г. в деревне Карымской было совершено зверское убийство семьи Охриных. Преступление это соседями было обнаружено в 10–11 ч. утра и сообщено волостному старшине Сатаровскому, который, вопреки своих обязанностей, ни каких мер к розыску убийцы – работника Охриных крестьянина Трифона Фоминского решительно никаких принято не было».

Сатаровский ограничился только тем, что написал телеграмму на имя пристава, которая за неимением денег на уплату на почте так и не была отправлена. На требование пристава, прибывшего через некоторое время на место совершения преступления, немедленно приступить к розыскам в районе села Черемхова волостной старшина повысил тон и заявил, что поручений полицейских чиновников он исполнять не будет.

Примечательно, что при раскрытии данного преступления действия чиновников уездной полиции также не отличались особым рвением и профессионализмом. Согласно материалам расследования прокурора Иркутского суда, «в день происшествия крестьянский начальник 1-го участка Балаганского уезда Фуфаевский был в деревне Карымской и о пришествии сообщил приставу 3 стана Нижнеудинского уезда Бухтиарову, который несмотря на то, что преступление было совершенно лишь в 11 верстах от его места жительства, не только не нашел нужным отправиться в деревню Карымскую, но и не сообщил даже о происшествии приставу 5 стана Балаганского уезда, руководствуясь, очевидно, тем, что убийство совершенно не в его стане. Кроме того, полицейский урядник 3 стана Нижнеудинского уезда, встретив убийцу Фоминского, едущего на ограбленной лошади, близ села Тулюшки с ограбленными ружьями не только не задержал его, но и не спросил даже Фоминского, откуда у него эти ружья, и не донес о виденном им своему начальству»[2].

Между тем, в соответствии с изданными прокурором Иркутской судебной палаты Кобылиным «Наказом для чинов общей полиции» и «Кратким наказом для волостных старшин, сельских старост и должностных лиц, их заменяющих», чины полиции и волостная администрация должны были «принять все меры к разысканию или обнару-

жению, а в известных случаях и к задержанию виновника преступления, в отношении неизвестно куда скрывшегося обвиняемого должны собрать возможно точные сведения о его приметах и дать дознанию дальнейший ход».

Тем не менее, подобные действия уездной полиции и сельской администрации были типичны при производстве дознаний, сопряженных с уголовным сыском. Примечательно, что даже по делам, выделенным из общей подсудности (взятым под персональный контроль генерал-губернатора. – *А. С.*), оперативная работа не отличалась особой эффективностью.

Указывая на это обстоятельство в своем письме генерал-губернатору, прокурор Иркутской судебной палаты отмечал, что «каждый полицейский чиновник, производя дознание по делу, предназначенному к изъятию из общей подсудности, уже по одному тому, что на дело это обращено внимание Главного Начальника края преисполнен желанием обнаружить виновных, но когда такой чиновник, будучи обременен разнообразною срочною работой, не имеет физической возможности посвятить этому делу столько времени и сил, сколько бы на то следовало, он вынужден ограничивать действия свои сообщением судебной власти слухов, им самим надлежащим образом не проверенных»[3].

Нехватка квалифицированного состава уездной полиции и низкая эффективность действий волостной администраций при постоянном требовании губернских властей осуществлять оперативную деятельность неизбежно вели к формализации уголовного сыска. Наибольшее распространение при этом получил розыск преступников и краденого имущества через публикации.

Для отчетности розыскная работа проводилась по всем, требующим этого процессуального действия, уголовным делам. Фактически же, вся деятельность полиции сводилась к пересылке огромного количества всевозможных требований о розыске того или иного преступника.

Показательными в этом отношении являлись материалы проверки, проведенной Иркутским военным губернатором. Начальник края отмечал, что «при ревизии некоторых полицейских должностных лиц и волостных правлений Киренского, Верхоленского и Балаганского округов было усмотрена огромная переписка, производимая по розыску похищенных в разных местностях губернии предметов». Пристальное изучение имеющихся отчетов выявило, «что не только во-

лостные, но и полицейские управления в случае совершения в подведомственных им районах краж обращаются к соседним волостным и полицейским управлениям с требованием о производстве розысков похищенного, причем каждое полицейское управление надписью на поступившей бумаге дает предписание полицейскому надзирателю с требованием по окончании розыска передать переписку земскому заседателю».

«Подобный порядок не находит себе ни малейшего основания ни в законе, ни в практической потребности и представляется крайне вредным», – констатировал Иркутский военный губернатор[4].

При таком бюрократическом подходе к уголовному сыску нередко происходили случаи, когда чиновники в переписке требовали разыскать неизвестных преступников, не указывая ни их примерного местонахождения, ни примет[5].

Последующие попытки губернской администрации улучшить постановку уголовного сыска путем введения в крае института полицейских урядников и полицейской стражи, так и не принесли ожидаемых результатов. Отсутствие в регионе полицейских структур, имеющих возможность осуществлять уголовный сыск вне административных центров края, вело к существенному снижению личной и имущественной безопасности сибирского населения. Превалирование хозяйственных задач у представителей сельской администрации, отсутствие у последних профессиональных навыков и знаний для проведения квалифицированной розыскной работы делали невыполнимыми требования закона об их полицейских обязанностях. Положение усугублялось крайней малочисленностью по сравнению с обслуживаемыми территориями чинов уездной полиции. Получали большое распространение формы сыска, не требующие больших материальных затрат и отрыва полицейских чиновников от выполнения повседневных обязанностей. Такая формализация уголовного сыска, заключавшаяся в переписки значительного количества требований о задержании преступников, являлась малоэффективной формой проведения оперативно розыскных мероприятий и в большинстве случаев не приносила желаемых результатов, что свидетельствовало о явном несоответствии уровня правоохранительной деятельности насущным потребностям сибирского населения.

© Сысоев А. А., 2018

[1] Государственный архив Иркутской области (далее – ГАИО). Ф. 25. Оп. 10. Д. 114. Л. 45. К указанному времени средняя площадь одного стана в

Иркутской губернии (29 685 кв. верст) превышала площадь всей Московской губернии (29 263 кв. версты).

[2] ГАИО. Ф. 242. Оп. 1. Д. 26. Л. 40.

[3] ГАИО. Ф. 25. Оп. 10. Д. 114. Л. 49.

[4] Отдел II-й местный // Иркутские губернские ведомости. 1898. № 16. С. 2.

[5] Отдел II-й местный // Иркутские губернские ведомости. 1898. № 21. С. 2.

Н. П. Сучков*

КРОНШТАДСКАЯ ПОЛИЦИЯ: ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Судьба предоставила мне возможность жить и трудиться на поприще охраны правопорядка в таком замечательном городе, как Кронштадт[1]. И это – не громкие слова.

Если о ряде районов Санкт-Петербурга можно говорить как о составляющей единого целого великого города, то Кронштадт – явление совершенно особое. Кронштадт является районом Санкт-Петербурга, но в силу, в том числе и его географического положения, это – отдельный, самобытный город. Каждая его улица, каждый камень пропитан более, чем трехвековой, историей. «От первого дня Кронштадту уготовано быть щитом России на западном рубеже, – говорил наш знаменитый земляк, адмирал Российского флота Степан Осипович Макаров. – Мы скажем больше. Ему уготовано быть образом чести, отваги, научной мысли, духовной крепости, а, в конечном итоге, священным и драгоценнейшим достоянием всей России».

В таком контексте история Кронштадтской полиции и милиции также представляет собой совершенно особенное явление. Ведь город был закрыт для свободного посещения, и лишь в феврале 1997 г. все препоны для его посещения были сняты.

Кронштадтской полиции и милиции досталась в наследство созданная в 1912 г. последним полицеймейстером Кронштадта ротмистром Отдельного Корпуса жандармов Константином Михайловичем Орловским книга – «Краткий исторический очерк Кронштадтской Городской полиции по случаю 100-летнего ее юбилея»[2]. Книга написана более 100 лет назад, языком, который у современного читателя интереса не вызывает. Несмотря на это, книга, хоть и небольшим тиражом, но уже переиздавалась в XXI в. Секрет такого внимания к ней прост: К. М. Орловский составил уникальный обзор становления и развития полицейских органов в Кронштадте.

Сто лет назад К. М. Орловский писал, что весьма скудный материал, послуживший к составлению исторического очерка Кронштадтской городской полиции, с одной стороны, и желание возможно кратко изложить факты, свидетельствующие о деятельности полиции за

* *Сучков Николай Петрович* – главный инспектор инспекции штаба ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

время ее столетнего существования – с другой, не позволили более подробно коснуться организации и развития Кронштадтской полиции.

На основе архивных материалов Военно-Морского музея Санкт-Петербурга, Музея истории Кронштадта, летописи Кронштадтской милиции, газеты «Кронштадтский Вестник», личных фотоматериалы ветеранов и действующих сотрудников полиции по крупицам удалось собрать факты, свидетельствующие становлении полицейских органов в Кронштадте и их работе. На их основе был создан Музей полиции Кронштадта, который располагается в здании действующего подразделения российской полиции.

О создании органов полиции в Кронштадте. Как пишет К. М. Орловский, ясных и определенных указаний о составе и организации полиции в городе Кронштадте со времен его основания не имеется, но из Указа Петра I от 8 мая 1723 г., объявленного генерал-полициймейстером Девиером «Об определении на Котлин остров командира из подполковников или майоров» видно, что полиция на острове Котлин существовала под начальством этого командира и в исполнении своих обязанностей руководствовалась существовавшей инструкцией.

В делах Адмиралтейства и Архива Морского министерства за 1732 г. есть документы, свидетельствующие о том, что полиция во главе с «полициймейстером» были учреждены в Кронштадте в этом году и первым полицмейстером был капитан Иван Пестриков, при котором находились «порутчиками» Павел Сытин и Сергей Абрамов, 2 унтер-офицера, 3 капрала, 24 рядовых и 4 барабанщика.

С 1732 г. Кронштадт для поддержания порядка и благополучия был разделен на районы по улицам. От каждой улицы назначался староста, на каждые 10 домов – десятский, на 50 дворов – пятидесятский и на 100 домов – сотский. Они наблюдали за порядком в городе и находились в полном подчинении Кронштадтской полицмейстерской конторы.

Сначала обязанности старосты, десятского, пятидесятского и сотского выполняли лишь гражданские лица, а с 1740 г. в соответствии с Указом Анны Иоановны от 14 мая 1740 г. к несению этой службы были привлечены военно-сухопутные и морские чины.

В царствование императрицы Елизаветы в ведение полиции в 1752 г. были переданы отдельные «обывательские строения» в Кронштадте.

Во главе Кронштадта – военного порта и крепости, начиная с 1723 г., стояли главные командиры Кронштадтского порта. К этой должности в 1809 г. была добавлена должность военного губернатора Кронштадтского порта.

До 1803 г. в Кронштадте было две полиции: одна в Купеческом и пригородном селении и другая в Морском селении. Купеческой полицией управлял под начальством коменданта – городовой плац-майор, а последней – всегда назначаемый из портовых чиновников – штаб-офицер. Кронштадтская полиция гарнизонного и купеческого селения находилась в распоряжении кронштадтского коменданта. На основании Указа от 24 октября 1803 г. вся, находящаяся в Кронштадте, полиция была предоставлена управлению морских начальников и главный морской начальник (главный командир порта) в отношениях с полицией обладал правами военного губернатора. В 1809 г. последовало высочайшее распоряжение о соединении Кронштадтской полиции с общим составом экспедиции по управлению портом.

О штате полиции Кронштадта. 21 марта 1812 г. министром полиции Российской империи А. Д. Балашовым Александру I на утверждение был представлен перечень штатных должностей полиции города Кронштадта. Император штат утвердил, написав на подлиннике «Быть по сему. Александр. В Санкт-Петербурге 1812 года 21 марта». Рапорт о штате городской полиции 31 марта 1812 г. был направлен А. Д. Балашовым в Правительствующий Сенат, а 2 апреля 1812 г. штат был окончательно утвержден. Он составлял 184 человека, включая брантмейстеров и пожарных служителей.

Указанные события принято считать датой основания Кронштадтской полиции.

О кронштадтских полицеймейстерах. Важную роль в организации работы органов полиции играл кронштадтский полицеймейстер

Сохранился *текст присяги*, которую 22 сентября 1866 г. *принимал кронштадтский полицеймейстер* капитан-лейтенант Михаил Николаевич Одинцов:

«Приняв на себя обязанность полицеймейстера, я употреблю все силы энергии для водворения порядка и обеспечения спокойствия города.

В столь многосложно трудной обязанности верным мне ручательством полного успеха действий чинов полиции, будет строгая добросовестность исполнения возложенных на них обязанностей. Если люди не добросовестны, то никакие законы, как бы они не были

сложны и как бы они не казались строги и предусмотрительны, не устранят злоупотреблений, а сложность закона обратится только в ущерб граждан, к которым закон прилагается.

Законным и честным трудом чины полиции, приобретая доверие начальства, заслуживают уважение и целого общества, а равно и своих подчиненных.

Быть строгим к себе и справедливым к другим, должно быть девизом каждого.

Действия каждого должны быть созданы на системе, созданной воображением, и на опыте практической жизни, тогда меньше будет ошибок.

В отношение к обществу должно ограничиваться строгим уважением прав каждого, и тогда причины и предстоящие действия, вызывающие неудовольствия, уничтожаются сами собой.

Значение полиции, так высоко поставленной правительством, должно иметь законную силу власти, а где есть власть, там должно быть и повиновение.

Объявляя об этом по полиции, я надеюсь, что господа частные приставы и надзиратели кварталов будут исполнять свои обязанности строго и добросовестно и от своих подчиненных будут требовать такого же исполнения».

В списке полицмейстеров Кронштада имперской эпохи – всего 19 человек. За исключением только двух лиц гражданских, должности полицеймейстеров исполнялись офицерскими чинами, 9 из которых были морскими офицерами.

О назначении на должности полицеймейстеров офицерских чинов в делах Архива Морского министерства за 1876 г. свидетельствуют различные документы. В частности, рапорт Кронштадтского военного губернатора от 18 ноября 1866 г. за № 1694 на имя управляющего Морским министерством: «Военных офицеров к замещению должностей полицеймейстеров допускать впредь не иначе как с переименованием их в гражданские чины. В виду исключительного положения Кронштадта о разрешении Кронштадтскому Полицеймейстеру состоять в военно-морских чинах и право назначения полицеймейстеров в Кронштадте из военных морских чинов оставить и на будущее время».

На это ходатайство, поддержанное Управляющим Морским министерством 14 декабря 1866 г. за № 13844 последовал ответ из Министерства внутренних дел о том, что с его стороны возражений о

предоставлении как состоящему ныне в должности полицеймейстера, так и тем, которые будут назначаться впоследствии, права состоять в военно-морских чинах нет.

О знаменитых полицмейстерах Кронштадта. В числе знаменитых полицмейстеров Кронштадта:

Острено Феофан Христианович (Христофорович) (в должности в 1861–1862 гг.). Был адъютантом при штабе Нахимова. Его имя носит мыс в заливе Петра Великого, обследованный и названный в 1863 г. экспедицией В. М. Бабкина. Дослужился до вице-адмирала;

Свинкин Иван Осипович (в должности в 1862–1866 гг.). Командир Бакинского порта, вице-адмирал;

Стояновский Михаил Капитонович (в должности в 1903–1906 гг.) 40 лет жизни отдал службе, из них 25 лет – в полиции Кронштадта. О нем говорили так: «Руководствуясь принципами справедливости, умел согласовать интересы полиции с интересами горожан и тем заслужил общую любовь и всеобщее уважение населения города».

Орловский Константин Михайлович (в должности в 1908–1917 гг.). О его работе свидетельствуют два приказа Кронштадтского военного губернатора. «Бывший в ночь на 27 сего ноября в Красном переулке пожар, несмотря на скученность в нем деревянных построек, не принял угрожающих размеров лишь благодаря быстрой, энергичной работе пожарных команд, действовавших под непосредственным руководством и. д. полицеймейстера. За такую успешную локализацию пожара считаю своим долгом сердечно благодарить ротмистра Орловского, умело руководившего тушением пожара». «Кронштадтским военным губернатором подвергнут суровому наказанию в административном порядке местный купец Андрей Терентьев, предложивший взятку в 25 рублей кронштадтскому полицеймейстеру подполковнику Орловскому. Купец Терентьев "за проявление неуважения демонстративным поступком к чину полиции" подвергнут штрафу в 500 рублей или аресту при тюрьме на 3 месяца. Взятка конфискована в пользу казны».

О сыскном отделении полиции Кронштадта и его сотрудниках. 30 августа 1912 г., в четверг, в газете «Кронштадтский Вестник» за № 198(8109) была опубликована заметка «Кронштадтский сыщик под судом». В газете сообщалось: «28-го августа, в особом присутствии Санкт-Петербургской судебной палаты, рассматривалось дело по обвинению бывшего начальника сыскного отделения при крон-

штадтской полиции Михаила Бучина в избиении им при допросе арестованного Лукина. Лукин был задержан в Кронштадте по подозрению в краже и по этому делу был "допрошен" Бучиным. После допроса Бучиным Лукина, последнего пришлось подвергнуть медицинскому осмотру, которым установлено было воспаление глаза как следствие побоев.

На суде Бучин сознался, что Лукин был ему известен как ловкий вор и упорно не сознавался, что и вывело его из терпения. Кроме того, он, Бучин, был в "после праздничном" настроении и, вследствие этого, мог позволить что-нибудь "этакое" при допросе.

Особое присутствие судебной палаты, в виду сознания подсудимого, приговорило его к месячному аресту при тюрьме».

О «паршивых овцах» кронштадтской полиции. Газета «Кронштадтский Вестник» № 65(7978) от 20 марта 1912 г. (вторник) сообщала о приказе полицеймейстера Кронштадта: «Существует пословица "одна паршивая овца все стадо портит". Такая паршивая овца, к сожалению, появилась и в рядах кронштадтской полиции. Городовой 2 участка Морской части Пчелкин, недавно поступивший на службу, позволил себе посягнуть на чужую собственность. Забыв совесть и долг службы, он украл во время пожара на Павловской улице из магазина Сокина некоторые вещи, которые теперь найдены у него. Мне горько объявлять об этом возмутительном случае в приказе, тем более теперь, накануне нашего столетнего юбилея и Светлого Христова праздника; думаю, что чины вверенной мне полиции вместе со мной испытывают чувства горечи, что среди нас завелась такая одна паршивая овца. Возбудив вместе с сим ходатайство перед его превосходительством кронштадтским военным губернатором о предании суду Пчелкина, увольняю его от службы. Увольняю также от службы как несоответствующего и городового Семена Теплова».

Высокопоставленных полицейских хватали за руку при совершении нехороших дел крайне редко. Однако из глубины веков до нас дошло два факта, свидетельствующих о том, что правоохранительная система того времени была поражена болезнью коррупции.

В период с 1874 по 1883 гг. Кронштадтскую городскую полицию возглавлял полицеймейстер Головачёв, прозванный в городе Капитаннос. Головачёв попал под суд за простые взятки и поборы с содержательниц публичных домов. Различные «пособления» содержателям и давали обильный доход Головачёву, и он остался бы безнаказанным, если бы не обидел другую Кронштадтскую знаменитость – отца

Иоанна. После этого Головачёв попал под справедливый суд и был наказан.

Подполковник (по армейской кавалерии) Шафров Михаил Николаевич занимал должность полицеймейстера Кронштадтской городской полиции в 1896–1903 гг. Образование получил в Павловском военном училище. По окончании курса поступил в лейб-гвардии Семеновский полк, в котором занимал должность адъютанта. Затем поступил в лейб-гвардии Казачий Её Величества полк. С ним участвовал в Турецкой войне. За отличие в делах против турок награжден орденом Св. Анны 3-й степени с мечами над орденом. Затем поступил на службу в Туркестанский край, где от Бухарского эмира был награжден орденом Бухарской Звезды. Затем служил в казаках войска Донского, приставом в Московской и Санкт-Петербургской полициях и наконец Кронштадтским полицеймейстером. Был награжден орденами Св. Станислава, Св. Анны 2-й степени, Румынским крестом и имел несколько медалей. В должности кронштадтского полицмейстера Шафров, помимо неинтересных обязанностей, предусмотренных должностной инструкцией, занимался еще и гораздо более важными делами, а именно: присвоением денег, поступавших на наряды полицейских чинов, кражей наградных денег у нижних чинов, злоупотреблениями суммами, отпускаемыми на обмундирование и содержание полиции и пожарной команды, а также поборами с содержательниц притонов. В результате количество притонов в Кронштадте резко возросло, и в этот маленький город стали даже стекаться «мадамы из Петербурга».

Суд, состоявшийся в 1900 г., заслушал 169 свидетелей (вызывавшиеся содержательницы притонов все, как одна, отказались от того, что давали Шафрову взятки). Суд признал полицмейстера виновным, его приговорили к лишению всех особых прав и преимуществ, к исключению из военного ведомства и отдали в исправительно-арестантское отделение сроком на два года. По высочайшему повелению впоследствии наказание было заменено исключением его из службы.

Полицейское управление и съезжие дома Кронштадта. Постройкой казенных домов в Кронштадте, в частности зданий для полиции, ведал Комитет об устройстве города Кронштадта.

В деле № 36 за 1837 г. Архива Штаба Кронштадтского порта находится следующий документ, свидетельствующий о том, что председатель Комитета об устройстве города Кронштадта – Кронштадт-

ский военный губернатор рапортом от 15 февраля 1837 г. за № 93 на имя министра внутренних дел докладывал: «Кронштадтский полицеймейстер, состоящий по кавалерии полковник Львов, сверх настоящей своей обязанности, которую он отправлял со знанием, деятельно и совершенно к полному моему удовольствию, состоит четвертый год и членом Комитета об устройстве города Кронштадта, в состав коего вступают дела, почти все требующие особенных занятий для г. Львова, кои поясняют и доставляют по делам Комитета удовлетворительные для онаго сведения, сверх сего по особенно возложенному от меня на г. Львова поручению, он строил в Кронштадте полицейские съезжие дома, как то: морскую и купеческую часть со всеми для оных принадлежностями. Здания сии г. Львов выстроил в два года, прочно, удобно и согласно Высочайше утвержденным для оных фасадов с соблюдением значительной экономии, простирающейся до 13 тыс. рублей. Отчеты по сим строениям представлял своевременно, и в верности оных Комитет имеет уже ревизионные квитанции …». Далее губернатор ходатайствовал о награждении Львова орденом Св. Анны 2 степени.

Из документов известно, что съезжий дом купеческой полицейской части, расположенный по Господской улице (ныне проспект Ленина, д. 20), строился в 1835–1837 гг. по типовому проекту, составленному итальянским архитектором Луиджи Руска. Здание было двухэтажным, с двухъярусной каланчой. Стены первого этажа расчленены рустом, второго – гладкие. Над окнами первого этажа и входной дверью – замковые камни. Здание дошло до нас с некоторыми изменениями: не сохранилась каланча, сделана пристройка в две оси. Съезжий дом морской полицейской части, расположенный на углу Песочной (ныне улица Аммермана) и Петербургской (ныне Ленинградской) улиц, строился в 1835–1837 гг. по типовому проекту, составленному итальянским архитектором Луиджи Руска. До февраля 1925 г. над этим зданием возвышалась довольно высокая каланча.

В 1912 г. полицейское управление с сыскным отделением при нем, управления участков и чины полиции по состоянию размещались следующим образом:

– управление полицеймейстера, сыскное отделение, арестное помещение и пожарная купеческая часть, секретарь полицейского управления, заведующий арестным полицейским помещением и 10 человек городовых размещались в казенных зданиях на Николаевском проспекте (ныне проспект Ленина), д. 20. В этом же здании за

плату городу имелась квартира полицеймейстера;

– управление 1-го участка Купеческой части и квартира пристава этого участка размещались в казенном здании на углу Нарвской улицы (ныне Мартынова) и Николаевского (ныне проспект Ленина) проспекта;

– управление 2-го участка и 10 городовых размещались в казенном здании на Козьем болоте (предположительно Соборная (ныне Карла Маркса) улица, д. 3 – здание не сохранилось);

– управление 3-го участка Купеческой части казенного помещения не имело и помещалось в вольнонаемном здании в загородной части города (предположительно улица Лаборантская, д. 14).

– управление 1-го и 2-го участков Морской части, квартиры приставов этих участков, Морская пожарная часть и 10 городовых размещались в казенном здании на углу Песочной (ныне Аммермана) и Петербургской (ныне Ленинградская) улиц.

Часть городовых размещались в 14 казенных будках, расположенных в разных местах города, а остальные городовые – на вольнонаемных квартирах.

Полицейский сквер в Кронштадте. Пристав Кирсантьев после вступления в должность на свои средства с небольшой помощью жителей близлежащих домов с 1878 г. стал приводить в порядок участок улицы против Нарвской улицы (ныне Мартынова). Засыпав участок землей, пристав развел на нем небольшой сад, получивший название Полицейский. Прилегающий к саду земляной вал засеяли душистыми травами, а на верху вала посадили цветы и установили скамейки. С вала открывался прекрасный вид на Большой рейд, форты южного фарватера и проходящие по нему корабли. В короткое время садик стал любимым местом отдыха. Часто по праздникам здесь играла музыка. Народ шел сюда с большой охотой. Вход был бесплатным.

После смерти пристава порядок поддерживался его братом Порфирием Ивановичем, которому инженерное ведомство разрешило пользоваться участком до тех пор, пока это место не понадобилось казне. Этот человек не только содержал садик в порядке, но и стал наводить порядок на самом бульваре. Им были убраны старые засохшие деревья, посажены новые молодые тополя. Между деревьями появился крокус, на дорожках – скамейки. Улица изменилась до неузнаваемости. Но для поддержания садика в порядке средств у него не хватало. В июле 1883 г. на входных дверях садика появилось объявление: «Вход в садик за неимением сторожа и садовника временно за-

крыт».

О важных событиях в истории полиции Кронштадта. В 1907 г. по инициативе полицеймейстера подполковника Садовского на доброхотные пожертвования чинов полиции сооружена икона дня праздника полиции во имя Николая Чудотворца. Празднование этого дня с этого года стало производиться особенно торжественно.

В 1912 г. в Кронштадте широко отмечали 100-летие со дня основания городской полиции. Были подведены итоги работы. Отмечено, что со своими задачами полиция Кронштадта справляется успешно. К юбилею даже была издана книга «Краткий исторический очерк Кронштадтской городской полиции по случаю 100-летнего ее юбилея» и изготовлена небольшая партия памятных жетонов. По решению специальной комиссии отдельные чины полиции получили жетон как своего рода отличие за усердную службу.

В приказе Кронштадтского военного губернатора № 26 от 7 апреля 1912 г. было сказано: «На Всеподданнейшем докладе министра внутренних дел телеграммы вице-адмирала Вирен с выражением чинами кронштадтской полиции по случаю исполнившегося столетия со дня ее учреждения верноподданнических чувств Его Императорскому Величеству благоугодно было 5 апреля Всемилостивейше начертать: "Искренно благодарю за вековую честную службу"».

О благотворительности полицейских Кронштадта. Свидетельством благотворительной деятельности полицейских стало создание *школы для бесплатного обучения детей городовых и пожарных служителей при Кронштадтской городской полиции*. Журнал «Вестник Полиции» в № 44 за 1910 г. сообщал: «1-го сего октября, при Кронштадтской Городской Полиции, открылась начальная школа для бесплатного обучения детей городовых и пожарных служителей. Школа устроена благодаря инициативе и трудам местного полицеймейстера отдельного корпуса жандармов ротмистра Константина Михайловича Орловского. Открытая школа помещается в здании Морской части, в помещении, приспособленном из старо-трубной пожарной команды. Оборудование всей школы было произведено пожарными служителями за незначительное вознаграждение. Ко дню открытия состояло 27 человек (12 мальчиков и 15 девочек). Открытая школа при Кронштадтской Полиции, как имеющая специальное назначение – обучение грамоте детей городовых и пожарных служителей – кажется, первая еще у нас в России и поэтому надо особенно приветствовать ее открытие, в надежде, что благой пример найдет се-

бе подражание и в других городах Российской Империи».

Ярким примером благотворительной деятельности полицейских стало строительство *Пристанища для бесприютных при Кронштадтской городской полиции*. Пристанище для бесприютных при Кронштадтской городской полиции было открыто и существовало без устава согласно приказа Кронштадтского военного губернатора вице-адмирала Макарова сначала под именем Полицейского Пристанища, а затем после гибели адмирала Макарова оно наименовалось Стефановским (в честь ангела погибшего) приютом. 10 января 1911 г. после утверждения устава стало именоваться Пристанищем для безприютных имени Вице-Адмирала С. О. Макарова, учрежденное при Кронштадтском городском полицейском управлении.

О революционных событиях Февраля 1917. Февраль 1917 г. принес революционные перемены и в Кронштадт. Февральское восстание в Кронштадте началось вечером 28 февраля 1917 г. Матросы и солдаты шли по городским улицам, освобождали заключенных из тюрем, громили городские заведения и полицейский участок. На улицах царила революционная эйфория. На Якорной площади убили главного командира порта адмирала Р. Вирена, его тело сбросили в доковый овраг. В ту же ночь были убиты комендант Кронштадта А. Коруш, начальник штаба крепости адмирал А. Бутаков, начальник военно-артиллерийского отряда адмирал Е. Одинцов. Ночь унесла жизни 39 человек, более 500 – были ранены. 3 марта 1917 г. на Якорной площади состоялись похороны жертв Февральской революции.

О создании в Кронштадте подразделений советской милиции. Советская власть ощущала необходимость создания профессиональной милиции. В газетной статье «О милиции», говорилось, что условия чрезвычайного времени, требующие спешного установления революционного правопорядка, заставляют отказаться от полного уничтожения милиции как специального штата наемных лиц, несущих охрану внутренней личной и имущественной безопасности граждан.

Замена милиции (как специального штата лиц) общей милицейской повинностью была проведена лишь в Кронштадте и отчасти в Казани. В других же местах, где милиция была совершенно упразднена, ее функции были переданы Красной Гвардии и Красной Армии.

Сложности определения функций, структуры и принципов организации милиции в первые годы советской власти нашли отражение и в истории Кронштадта. В декабре 1917 г. Кронштадтский Совет рабочих и солдатских депутатов принял решение:

«1. Для несения службы охраны порядка в городе учреждается всенародная милиция, построенная на принципе обязательной повинности для граждан от 18 до 50-летнего возраста.

2. Все граждане упомянутого возраста как штатские, так и военные, проживающие в пределах города, способные нести эту службу, включаются в состав учреждений всенародной милиции.

3. Каждый, становящийся на дежурство, освобождается от работы на полные сутки (правила суточного отдыха распространены также и на военных).

4. То время, на которое освобождаются рабочие или служащие от работы для несения очередного дежурства, не считается прогулом и оплата выдается без вычета».

Решение обязывало всех граждан Кронштадта в короткий срок обучиться пользованию оружием. От несения службы освобождались только лица, потерявшие свыше 80 % трудоспособности. Категорически запрещалась замена своего дежурства дежурством другого лица. Уклонение от участия во всенародной милиции каралось по законам революционного времени. В течение года в дежурствах должны были принять участие 43 800 человек, каждый совершеннолетний житель города обязан был отдежурить 2–3 раза.

Для организации и регулирования работы всенародной милиции Кронштадтский Совет образовал управление милиции. Заведующий управлением избирался Советом рабочих и солдатских депутатов и осуществлял общее руководство работой милиции. В своих действиях и решениях заведующий милицией был ответственен лишь перед Советом и в своей деятельности руководствовался постановлениями и инструкциями Совета. При заведующем имелась канцелярия управления, которая вела делопроизводство.

Весь город делился на три района с равным количеством жителей. Во главе каждого района стоял избираемый Советом рабочих и солдатских депутатов комиссар. В его обязанности входило распределение дежурств и смен, уведомление домовых комитетов об очереди дежурства данным домом, а также наблюдение за правильностью несения службы. У каждого комиссара было 3 помощника. При комиссаре имелась также канцелярия. Она регистрировала дежурных, следила за очередностью дежурств, вела учет прибывающих и убывающих граждан. Комиссар в своих действиях был подотчетен лишь Совету рабочих и солдатских депутатов и руководствовался его решениями.

Права и обязанности милиционера всенародной милиции были разработаны и сформулированы в Инструкции милиционерам всенародной милиции Кронштадта, принятой в конце 1917 г. и опубликованной 14 февраля 1918 г. в «Вестнике Народного Комиссариата внутренних дел».

Инструкция четко определяла вопрос о вооружении милиционера – каждый из них должен был иметь револьвер или ружье, которые выдавались ему в районном комиссариате при вступлении на дежурство.

Дежурному всенародной милиции вменялось в обязанность наблюдение за общественным порядком на территории вверенного ему участка, обеспечение безопасности жизни и имущества граждан, помощь лицам, обратившимся за содействием. Милиционер должен был внимательно наблюдать за всеми подозрительными лицами и принимать меры к выяснению их личности; немедленно сообщать в комиссариат о каждом преступлении и вместе с тем обеспечивать сохранение вещественных доказательств преступления; задерживать и доставлять в комиссариат граждан, учиняющих в нетрезвом состоянии скандал в общественных местах или на улице, выполнять функции регулировщика уличного движения, заботиться о безопасности пешеходов. Милиционер не имел права самостоятельно производить аресты, обыски и выемки. Инструкция допускала применение милиционером оружия лишь при необходимой обороне. За нарушение законности и применение оружия в случаях, не связанных с необходимой обороной, милиционер был ответственен перед судом общественной совести.

Инструкция свидетельствует о том, что Советская милиция с первых дней своего существования выступала не только в роли вооруженного защитника социалистических завоеваний народа от посягательств контрреволюционной нечисти, но и несла функции проводника и защитника революционной законности, решительно боролась со всяческими попытками обойти закон, с проявлениями самоуправства, произвола, злоупотребления властью.

О кронштадтской милиции в годы Великой Отечественной войны. Вот что писал очевидец о работе кронштадтской милиции в августе 1941 г.: «Днем и ночью, в жару и непогоду несут службу милиционеры. Особенно серьезны стали задачи перед работниками милиции в период Отечественной войны. Советский народ ведет борьбу с германским фашизмом – врагом злым, хитрым, коварным. Война

требует повышения революционной бдительности всех граждан города и в первую очередь работников милиции».

Личный состав Кронштадтского городского отдела милиции в дни войны особенно бдительно несет службу по охране революционного порядка в городе.

Любое задание, какое только поручается милиционеру комсомольцу товарищу Католикову, всегда им выполняется на "отлично". Зимой 1939–1940 гг. он участвовал в боях с белофиннами. Сейчас, в свободное от занятий время, он с личным составом проводит занятия по изучению пулемета. Высокая дисциплинированность – характерная черта товарища Католикова. За хорошее несение службы недавно ему объявлена благодарность.

Как скромный человек, не любящий говорить лишних слов, известен среди товарищей и милиционер комсомолец товарищ Григорьев. Находясь на посту на улицах города, он зорко следит за тем, что происходит вокруг него. В свободное время Григорьев вместе с Католиковым проводит занятия по пулемету.

Соблюдение порядка и дисциплины, выполнение приказов и распоряжений властей обязательны для всех граждан, этого и требуют работники милиции.

Проверка документов лиц, приезжающих в Кронштадт, – ответственное дело. Нередко пытаются проехать те, кому не следует быть в городе-крепости. И все попытки таких людей всегда заканчиваются неудачей. Милиционеры Задыхин, Катунин, помощник уполномоченного Козлов тщательно проверяют документы всех приезжающих в Кронштадт.

Большинство жильцов своего участка знает участковый уполномоченный товарищ Сергеев. Он повседневно требует и добивается от всех граждан, проживающих в его участке, выполнения законов военного времени.

В дни войны пришли работать милиционерами товарищи Бабичева, Никитина. За короткий срок они быстро освоили свои обязанности. Хорошим работником зарекомендовала себя женщина милиционер товарищ Тимофеева.

Успешно проходит среди личного состава военная учеба. Изучены винтовка, граната, станковый и ручной пулеметы и другие виды оружия. Изучены приемы приготовления и применения бутылок с горючей жидкостью в борьбе с танками. Сейчас проходят занятия по топографии.

За два месяца войны выросла партийная организация. В члены партии приняты заместитель начальника отдела товарищ Федотов, участковый уполномоченный товарищ Сидоренко, милиционер Г. Виноградов и др. В кандидаты партии приняты милиционер Морозов, оперуполномоченный Булкин, секретарь комсомольской организации Д. Петров.

Активное участие работники милиции приняли в создании фонда обороны страны. Первый взнос в размере однодневного заработка каждого уже сдан.

Люди, находящиеся в тылу, неразрывно связаны с фронтом. «Дать кровь для раненых бойцов», – такое решение приняли работники милиции. Многие из них являются донорами.

Вместе с работниками милиции охрану революционного порядка несут комсомольцы, выделенные райкомом комсомола.

К укреплению общественного порядка, государственной безопасности и обороноспособности, к повышению дисциплины и организованности направлены законы военного времени. Следить за выполнением этих законов, требовать их неуклонного выполнения призваны работники милиции. И с этими задачами личный состав Кронштадтского городского отдела милиции справляется.

О работе российской полиции в Кронштадте. В условиях формирования политико-правовой организации Российской Федерации и создании органов российской полиции в Кронштадте было образовано подразделение МВД России – отдел Министерства внутренних дел Российской Федерации по Кронштадтскому району г. Санкт-Петербурга, который успешно выполняет встающие перед ним задачи и продолжает лучшие традиции служения Отечеству и Закону, сложившиеся за трехсотлетнюю историю полиции России и ее органов в Кронштадте.

© Сучков Н. П., 2018

[1] Автор этих строк – Н. П. Сучков, начав свою службу в милиции Кронштадта в июне 1991 г., связал с ней свою жизнь. В 2007 г. был назначен заместителем начальника ОМВД России по Кронштадтскому району г. Санкт-Петербурга, а в 2015 г. – начальником отдела МВД России по Кронштадтскому району. В марте 2012 г. по его инициативе был создан Музей Кронштадтской полиции, расположившийся в здании самого ОМВД в Кронштадте, который Н. П. Сучков возглавлял до 2017 г. – *Ред.*

[2] *Орловский К. М.* Краткий исторический очерк Кронштадтской городской полиции. Кронштадт, 1912 (переиздания репринтом – 2003, 2010).

*А. П. Стоцкий**

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКАЯ ПОЛИЦИЯ: КОРПОРАТИВНАЯ БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В современном Санкт-Петербурге сохранилось более пятидесяти артефактов свидетельствующих о деятельности правоохранительных органов до 1917 г., среди которых съезжие дома и полицейские управления, арестантские дома и тюрьмы, музеи и памятники, а также приюты и загородные колонии для разных чинов полиции[1]. Оказание помощи чинам полиции, а также их родным, оказавшимся в тяжелых материальных условиях в результате потери кормильца, стало частью повседневной деятельности МВД Российской империи в начале XX в. Тот факт, что сто лет назад сотрудники полиции оказывали помощь не только населению страны, но и своим коллегам, является положительным примером для подражания современной полиции. Однако с чего все начиналось?

На рубеже XIX–XX вв. в Российской империи процветала благотворительность. Насчитывалось более 300 благотворительных организаций, деятельность которых была ориентирована на помощь различным социальным группам, делившимся по сословию, профессии, вероисповеданию и т. д. В российском обществе сформировалась традиция благотворительности. Считалось хорошим тоном поведение состоятельных лиц, которые жертвовали денежные средства на помощь находящимся в бедственном материальном положении подданным Российской империи. В России всегда была необходимость оказания помощи социально незащищенным слоям, в том числе пожилым и отставным чиновникам, сиротам и инвалидам, вдовам и многодетным семьям и др. Контроль деятельности всех благотворительных организаций осуществляло Министерство внутренних дел.

В 1879–1917 гг. были организованы не менее восьми различных благотворительных фондов и обществ, оказывавших помощь сотрудникам МВД и членам их семей[2]. Особое место среди них занимало «Санкт-Петербургское общество попечения об отставных чинах и оставивших службу вольнонаемных служащих Санкт-Петербургской столичной полиции и Управления градоначальства», созданное в

* *Стоцкий Александр Петрович* – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

1902 г.[3] Такое особое положение этого общества было связано с тем, что в его организации и деятельности приняли личное участие офицеры и классные чины Управления градоначальника и столичной полиции. Председателем общества был петербургский градоначальник – генерал-лейтенант Н. В. Клейгельс, а почетными членами – министр внутренних дел В. К. Плеве и другие известные жители города[4]. Члены общества ежемесячно жертвовали от 10 коп. (городовые и полицейские служители) до 100 руб. в зависимости от должностного статуса. Желающих вступить в общество было много. В 1906 г. в обществе состояло 264 постоянных члена, а простых участников было около 4000 человек, в том числе нижних чинов столичной полиции[5].

Общество осуществляло следующую социально значимую деятельность – оказывало благотворительную помощь участникам общества, предоставляя им бесплатное жилье, помещая в приюты, трудоустраивая и выдавая денежные пособия. С 1902 по 1903 гг. общество накопило денежные средства в размере свыше 100 тыс. руб. (по тем временам весьма значительная сумма), которые решило направить на строительство и оборудование первого в России приюта попечения об отставных нижних чинах полиции.

На участке земли, который был куплен за сумму более 11 тыс. руб., площадью около 1 гектара в Нарвской части Санкт-Петербурга общество построило два трехэтажных дома. Приют располагался на улице Ушаковской (современный адрес – ул. Зои Космодемьянской д. 27 и д. 29) и получил имя градоначальника Н. В. Клейгельса[6]. Здание было построено по проекту гражданского архитектора С. И. Андреева, который специализировался на постройке петербургских благотворительных и церковных зданий. Построенное здание приюта было освящено 26 октября 1903 г.[7] и это событие было описано в журнале «Зодчий»[8]. Первые изображения этого здания были выполнены фотографами знаменитого на весь город ателье Карла Буллы[9].

В приюте были обустроены комнаты для проживания 30 семейств, 30 одиноких женщин и 30 одиноких мужчин, с делением их на категории, в зависимости от их происхождения и служебного положения. Кроме того, в здании размещалась рукодельная мастерская, лазарет для больных, общая читальня, прачечная и гладильня. Комнаты были обставлены необходимой для жильцов удобной «изящной мебелью». Каждому жителю отводились кровать, шкафчик, табуретка, тумбочка прикроватная, шкафчик для провизии и посуды.

Все помещения приюта были построены с использованием современных для того времени технологий – полы и потолки были выполнены из несгораемых материалов, дом отапливался автономной котельной и освещался ацетиленовым газом. Во дворе, для постояльцев приюта были обустроены пруд, садик и огород. Причем огород даже приносил ежегодный доход в размере 300 руб. В результате строительства здания приюта были решены многие проблемы жильцов соседних окраинных территорий, в том числе появились центральный водопровод, была обустроена сточная канализация и проложены каменные мостовые, а также создано уличное освещение.

С целью оказания духовной помощи верующим, в здании приюта обустроили домовую церковь Св. Николая Чудотворца, которая была торжественно освящена 18 декабря 1903 г., известным в те годы и широко ныне почитаемым православными верующими протоиереем Иоанном Кронштадским (причисленным к лику святых). Церковь была сооружена на средства богатого петербургского купца А. Н. Васильева, которого впоследствии выбрали старостой этой церкви. В украшении храма участвовали многие жертвователи. В его хоре пели дети жильцов приюта. На крыше дома, была сооружена изящная звонница, являвшаяся архитектурным украшением здания[10].

За годы существования приюта большинство его жителей составляли осиротевшие дети, проживавшие с вдовами полицейских, погибших при исполнении своего служебного долга. Например, в 1909 г. в приюте проживали 93 человека (7 бывших городовых и полицейских служащих, 7 одиноких женщин и 23 вдовы с 56 несовершеннолетними детьми). В конце 1913 г. в приюте находилось более 100 чел, в том числе около 50 детей[11].

Однако радость обустроенной жизни для социально-незащищенных постояльцев этого приюта была недолгой. Уже к 1916 г. исчезают всякие сведения о существовании приюта. Мы ничего не знаем о том, как прекратил свою деятельность приют. То ли это произошло само собой, то ли он был закрыт новой властью.

Только в 60-е годы XX в. появляется информация о здании, где располагался приют. В этом здании располагались коммунальные жилые квартиры и общежитие РСУ Кировского района. На рубеже 70-х и 80-х годов был проведен капитальный ремонт здания, в результате которого оно утратило многие уникальные элементы своей архитектуры и первозданный облик, в том числе звонницу на крыше, парадный вход, домовой храм и многое др.

К сожалению, идея построения дома-приюта «всем миром» для отставных нижних чинов полиции, а также родственников тех, кто ценой своей жизни охранял порядок на улицах города, воплощенная впервые в России, была реализована в течение не очень большого промежутка времени. Но сам факт существования этого здания в Санкт-Петербурге напоминает нам и о долге общества перед «хранителями спокойствия» в городе, и о самой возможности сообща свершать такие добрые поступки.

© Стоцкий А. П., 2018

---

[1] *Нижник Н. С.* 300-летняя история полиции России в артефактах: память о покушении на министра внутренних дел П. А. Столыпина на Аптекарском острове в Санкт-Петербурге // Вестник Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя: научно-практическое издание. Саратов, 2016. С. 109–112; *Нижник Н. С. Стоцкий А. П.* Полицейский архив как фактор эффективной профессиональной деятельности полицейских Российской империи // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2016. С. 301–304; *Стоцкий А. П., Нижник Н. С.* 300-летняя история полиции России в артефактах: полицейский архив в Санкт-Петербурге // Вестник Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя. Саратов, 2016. С. 107–109; *Нижник Н. С.* К 300-летию российской полиции: артефакты покушения на министра внутренних дел российской империи П. А. Столыпина в Санкт-Петербурге // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: Материалы V Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар, 2016. С. 58–61.

[2] Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга. Ф. 1977. Оп. 1. Д. 1: «Отчеты о деятельности Общества за 1911 год».

[3] Устав С.-Петербургского общества попечения об отставных нижних чинах и оставивших службу вольнонаемных служащих С.-Петербургской столичной полиции и Управления градоначальника. Утвержден 10 сентября 1902 г. СПб., 1902.

[4] *Тупахина О. В.* История одного дома // История Петербурга. 2007. № 1(35). С. 18–20.

[5] *Назаренко А. М.* Благотворительные фонды и общества взаимопомощи // Политическая Россия: прошлое и современность: Исторические чтения. СПб., 2005. Вып. 1. С. 81–94.

[6] *Тупахина О. В.* История одного дома. С. 18–20

[7] Центральный государственный архив кинофотофонодокументов Санкт-Петербурга (далее – ЦГАКФФД СПб.) Фотодокумент Е 744: «Старшие офицеры с градоначальником Николаем Васильевичем Клейгельсом на молебне по случаю закладки приюта». 1902.

[8] *Открытие* убежища для инвалидов столичной полиции // Зодчий. 1903. 26 октября. С. 2–3.
[9] ЦГАКФФД СПб. Фотодокумент Е 716: «Градоначальник Николай Васильевич Клейгельс с группой старших офицеров у здания приюта в день его освящения». 1903.
[10] *Антонов В. В., Кобак А. В.* Святыни Петербурга: В 3 т. Т. 3. СПб., 1994. С. 138.
[11] *Тупахина О. В.* История одного дома. С. 20.

Раздел VIII

ПОЛИЦИЯ РОССИИ В УСЛОВИЯХ РЕВОЛЮЦИОННЫХ ПОТРЯСЕНИЙ НАЧАЛА XX ВЕКА

С. К. Лебедев*
А. Н. Цамутали**

ДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА 9 ЯНВАРЯ 1905 ГОДА: К ПОСТАНОВКЕ ВОПРОСА

Расстрел мирной демонстрации рабочих положил начало Первой русской революции 1905–1907 гг. В трудах историков и в опубликованных документах, посвященных событиям 9 января 1905 г., упоминаются факты, когда колонны «собрания фабрично-заводских рабочих» под предводительством священника Георгия Гапона были обстреляны войсками. В описаниях есть упоминания о действиях петер-

* *Лебедев Сергей Константинович* – заведующий отделом Новой истории России Санкт-Петербургского института истории Российской академии наук, доктор исторических наук.

** *Цамутали Алексей Николаевич* – главный научный сотрудник отдела Новой истории России Санкт-Петербургского института истории Российской академии наук, доктор исторических наук, Заслуженный деятель науки Российской Федерации.

бургской полиции, но специальной работы об этом нет. В исторической литературе[1] раскрыт провокационный характер поведения властей накануне и в день 9 января 1905 г. Не были предприняты меры для предотвращения выступления рабочих, а приказ, отданный частям лейб-гвардии (лейб-гвардия – в переводе «телохранители», охранные части государя), вооруженным винтовками с боевыми патронами, не допустить демонстрантов в центр города, привел к многочисленным жертвам. Участие охранных войск государя в расстреле демонстрации подорвало престиж династии. Главная обязанность лейб-гвардии – охрана особы императора, его семьи, и их места пребывания. Участие лейб-гвардии в военных действиях было делом второстепенным. Так и было в 1904–1905 гг. В боях против японцев участвовали армейские части, а полки лейб-гвардии несли службу в Петербурге.

Опубликованные документы, на наш взгляд, свидетельствуют о том, что возложив обязанность препятствовать демонстрантам на лейб-гвардию (причем речь шла о действиях лишь против «массового беспорядка»; многим участникам шествие представлялось вполне дозволенным)[2], власти не дали четких указаний полиции. Офицеры полиции были вынуждены действовать по обстановке. В Нарвской части, около полудня, главная часть демонстрации (до 3 тыс. рабочих) двинулась к Нарвским воротам, где уже находился отряд полиции, а также эскадрон конно-гренадер и две роты 93-го пехотного Иркутского полка. Было дано 5 залпов, толпа была рассеяна, оставив на месте около 45 убитых и тяжело раненных. Сопровождавшие для соблюдения порядка шествие чины полиции получили пулевые ранения. Помощник пристава Петергофского участка Жолткевич был тяжело ранен пулей в спину, а околоточный надзиратель Шорников убит[3].

В других местах города чины полиции направляли действия войск. На Невском в попытке «несколько рассеять толпу» «местный пристав просил пускать разъезды по панелям, но это не помогло, так как толпа перед всадниками расступалась, а после их проезда опять смыкалась. Тогда по просьбе того же пристава обе роты (лейб-гвардии Преображенского полка) были поставлены поперек Невского, правым флангом к магазину Фейка, а левым флангом к дому графа Строганова, имея по три взвода впереди, а четвертые взводы сзади, повернутыми на заднюю шеренгу. Проход и проезд по Невскому был прекращен, и с Полицейского моста всех идущих и едущих направляли в Волынкин переулок или на Гороховую. В таком положении роты про-

стояли часов до пяти, когда толпа значительно поредела и пристав просил открыть свободное движение по Невскому»[4].

После залпов на Дворцовой площади толпа запрудила Невский от Литейного до Полицейского моста, «тут тоже было дано несколько залпов», которыми было убито 16 человек. На углу Литейного и Невского толпу разгоняли казаки. В Кирпичном переулке несколько рабочих избили городового, затем он был ранен выстрелом из револьвера. По сведениям полиции всего было убито 9 января до 75 человек, ранено свыше 200[5].

Враждебное отношение к полиции, как и к самодержавной власти, резко выросло уже в январе 1905 г., когда под лозунгом «Долой самодержавие!» бастовало свыше 440 тыс. человек. Революционные события осени и зимы 1905–1906 г., а также февраля 1917 г. достигли крайних форм, но именно после Кровавого воскресенья 9 января 1905 г. , на наш взгляд, стало ясно, что самодержавие в было обречено. Война, начавшаяся в 1914 г., приблизила конец старого порядка в России.

В этой связи тезис единой Великой Российской революции февраля – октября 1917 г. может быть применен и к событиям 1905–1907 гг., первым из которых стало мирное выступление рабочих Петербурга 9 января 1905 г., разогнанное вооруженной силой.

© Лебедев С. К., 2018
© Цамутали А. Н., 2018

---

[1] *Кризис* самодержавия в России. 1895–1917. Л., 1984.; *Ганелин Р. Ш.* Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция. СПб., 1991.

[2] Отряды войск (всего свыше 20 батальонов пехоты, 23 эскадрона и 8 сотен кавалерии) под командованием генералов были распределены по районам города. – См.: *Семанов С. Н.* Кровавое воскресенье. Л., 1965; Кризис самодержавия в России. 1895–1917. Л., 1984. С. 168–172.

[3] *Рапорт* начальника Нарвско-Коломенского района Рудановского начальнику 1-й Гвардейской пехотной дивизии А. Е. Зальцу 9 января 1905 г. // Революция 1905–1907 гг. в России. Документы и материалы. Начало первой русской революции. Январь – март 1905 года. М., 1955. С. 51; *Записка* Министерства юстиции о демонстрации 9 января 1905 г. // Революция 1905–1907 гг. в России. Документы и материалы. Начало первой русской революции. Январь – март 1905 года. С. 55.

[4] *Рапорт* командира л.-гв. Преображенского полка Гадона в штаб Гвардейского корпуса 9 января 1905 г. // Революция 1905–1907 гг. в России. Документы и материалы. Начало первой русской революции. Январь – март 1905 года. С. 60.

[5] *Записка* начальника Петербургского охранного отделения Л. Н. Кременецкого директору Департамента полиции А. А. Лопухину 9 января 1905 г. // Революция

1905–1907 гг. в России. Документы и материалы. Начало первой русской революции. Январь – март 1905 года. С. 52–53.

При этом общее число убитых оценивалось свыше 1000 чел, число раненых – несколько тысяч человек. – См.: *Девятое* января 1905 г. // Советская историческая энциклопедия. Т. 5. М., 1964. С. 38.

А. С. Туманова[*]

«ЦИРКУЛЯРНАЯ ПОЛИТИКА» ДЕПАРТАМЕНТА ПОЛИЦИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В НАБЛЮДЕНИИ ЗА ОБЩЕСТВЕННЫМ ДВИЖЕНИЕМ В РОССИИ НАЧАЛА XX ВЕКА

В начале XX в., по мере организационного оформления политических партий и профессиональных союзов, развития рабочего движения и расширения деятельности неполитических организаций наблюдение за общественным движением стало занимать более существенное место в работе политической полиции. Наблюдательные функции осуществлял ряд структурных подразделений Департамента полиции, однако ключевую роль, начиная с 1898 г., стал играть образованный тогда Особый отдел. Именно он руководил политическим сыском в Российской империи и был центральным подразделением Департамента полиции.

Начиная с 1905 г. в Особом отделе формируется большое число дел, посвященных профессиональному движению и отдельным профессиональным союзам рабочих и служащих – металлистов, строительных рабочих, фельдшеров, фармацевтов и др. В сфере его внимания оказываются и другие легальные общества дореволюционной России – просветительские, литературные, научные, а также съезды, совещания и конференции, на которые также заводятся отдельные дела.

По мере усиления карательных мер правительства по борьбе с революционным движением в годы Первой русской революции Департамент полиции начал активизировать работу по пресечению общественных организаций, действия которых представлялись ему противоправными, оппозиционно окрашенными. В числе используемых им средств наблюдения за легальными обществами и союзами, а также пресечения фактов использования их в противоправных целях первостепенное место занимали циркуляры – исходившие от данного учреждения правовые документы подзаконного характера. Циркуляры инструктировали сотрудников политического сыска в центре и на местах об отношении Министерства внутренних дел к тем или иным

[*] *Туманова Анастасия Сергеевна* – профессор кафедры теории и истории права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва), доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор.

видам общественной самодеятельности, содержали предписания руководителям местных учреждений политического сыска, а также являлись средством получения информации о характере деятельности тех или иных организаций и их групп. В циркулярные предписания материализовалась политика Департамента полиции МВД по отношению к общественному движению.

Особые опасения вызывало у Департамента полиции участие в общественных организациях государственных служащих. Из поступающих в Департамент полиции сведений о противоправительственных действиях обществ отбирались факты участия в них государственных служащих, которые устанавливались путем запросов на места о принадлежности того или иного активиста общества к категории государственных служащих. При получении утвердительного ответа собиралась подробная информация о том, к какому ведомству принадлежал служащий, в какой должности состоял и т. п. Если участие служащих в принимавших революционный характер обществах подтверждалось, к ним применялись строгие меры наказания вплоть до лишения прав государственной службы.

Ввиду этого в изданном в октябре 1906 г. циркуляре начальникам губернских жандармских управлений и жандармских полицейских управлений железных дорог предписывалось устанавливать строгую слежку за деятельностью возникающих союзов и обществ, обращая при этом особое внимание на входивших в них лиц, состоящих на государственной службе[1]. Объектом повышенного внимания Департамента полиции являлись также профессиональные союзы, бурный рост которых наблюдался на протяжении 1905 г. Отношение к ним четко просматривается в издаваемых Департаментом многочисленных циркулярах, рассылаемых в местные органы полиции.

В циркулярах Департамента полиции МВД существенное внимание уделялось противоправительственной деятельности профессиональных союзов. Так, заведующий политической частью Департамента П. И. Рачковский издал 2 июля 1905 г. циркуляр, призывавший административные учреждения к борьбе с профсоюзами всеми имеющимися у них средствами. В их числе назывались «учреждение надлежащего наблюдения за деятельностью существующих на местах организаций этого характера и недопущение впредь, согласно приказанию товарища министра, заведующего полицией, никаких собраний членов упомянутых союзов»; в случае же обнаружения таковых собраний рекомендовалось «немедленно распускать их, переписав всех

собравшихся, и о последующем доносить Департаменту»[2].

С особым пристрастием относились полицейские власти к просветительским организациям. Это объяснялось, прежде всего, широким общественным резонансом, который вызывали вопросы образования и просвещения народа, а также заинтересованным участием в них образованной общественности.

Общее мнение полиции по поводу опасности просветительских обществ выразил вице-директор Департамента полиции Н. П. Харламов в декабре 1909 г. Выступая в заседании междуведомственного совещания по выработке закона об обществах и союзах, он утверждал, что «с точки зрения государственного спокойствия этот вид организаций имеет… более серьезное значение, чем даже общества профессиональные… Если последние имеют возможность подготовить стачку рабочих, приостановить временно экономическую деятельность страны или даже, наконец, выведя революцию на улицу, вызвать вооруженное восстание, то Правительство в состоянии предупредить и пресечь вовремя эти угрожающие государственности явления, хотя бы даже вооруженною силою, просветительные же общества, имея в руках своих такое значительное оружие, как устройство народных лекций и библиотек, издание и распространение печатных произведений… подготовляют революцию в умах, бороться с которой значительно труднее, чем со стачками или даже вооруженным восстанием». Деятельностью просветительных обществ Харламов объяснял также «то печальное явление, что русская интеллигенция, воспитанная на "кадетских" учебниках, почти сплошь левая», «каковое воспитание она затем передает… народу, создавая так называемую полуинтеллигенцию, уже сплошь пропитанную социалистическими идеями»[3]. Подобный взгляд на просветительские общества основывался на оппозиционном характере, который приобретала деятельность многих из них в годы первой русской революции.

Департамент полиции направил 30 апреля 1908 г. руководителям местных администраций секретный циркуляр с просьбой о доставлении ему сведений о числе просветительных организаций, зарегистрированных в разных местностях, о характере их деятельности, лицах, стоявших во главе и степени их политической благонадежности, а также о том, замечались ли в них и какие именно попытки к преступной агитации, какие в этих случаях принимались меры со стороны административной власти и каково вообще отношение к просветительским организациям со стороны различных слоев местного насе-

ления[4].

Основываясь на поступавших сведениях об оппозиционности ведущих просветительских обществ России, Департамент полиции высказывал в своих циркулярах обеспокоенность стремлением деятелей леворадикальных партий использовать легальные организации в своих целях и призывал не допустить их перерождения в партийные центры либеральной и радикальной оппозиции. О «безусловном воздействии кадетской партии» на подавляющее большинство просветительских обществ страны говорил циркуляр, подписанный товарищем министра внутренних дел, заведующим полицией П. Г. Курловым 13 октября 1910 г. «Независимо от кадетской партии, – говорилось в циркуляре, – просветительные организации в рабочей среде являются предметом серьезных вожделений и для социал-демократической и социал-революционной партии». На использование легальных просветительских обществ в качестве опорных пунктов социал-демократической агитации, пропаганды и организационной работы среди масс, как информировал циркуляр, было обращено особое внимание на общепартийной конференции РСДРП в декабре 1908 г., а также на V съезде совета Партии социалистов-революционеров в мае 1909 г. Заканчивался циркуляр указанием руководителям жандармского надзора усилить наблюдение за деятельностью означенных организаций[5].

Серьезную озабоченность проявляли руководители политической полиции и по отношению к организациям национальным, в особенности, если их учредителями выступали лица нерусской национальности и организации планировали действовать в пределах губерний Северо-западного края. Настороженность к национальным организациям самого разного плана (спортивным, экономическим, просветительским и др.) объяснялась также опасением, что их деятельность «может послужить делу объединения инородческих элементов в ущерб русской государственности». Поэтому при первом же подозрении в неблагонадежности к ним применялись радикальные меры.

Так, на основании имевшихся в распоряжении Департамента полиции данных, что существующие в Привисленском крае гимнастические сокольские общества преследуют враждебные России польско-патриотические цели, представляя «большие удобства для устройства сборищ, ничего общего с гимнастикой не имеющих», распоряжением Варшавского генерал-губернатора были закрыты в

1907 г. все гимнастические и атлетические общества в крае на время действия в нем военного положения[6].

Таким образом, осуществляя наблюдение за общественными организациями, полиция уделяла особое внимание просветительским и профессиональным обществам, объединениям, созданным инородцами и распространяющим свои действия на национальные окраины. Причем важное место в используемом Департаментом полиции арсенале способов предотвращения противоправительственных действий общественных организаций принадлежало циркулярам.

Статья выполнена при финансовой поддержке РФФИ, проект № 17-03-00719 «Модели правового обеспечения функционирования общественных организаций в политико-правовой системе России (последняя треть XVIII – первая треть XX в.)».

© Туманова А. С., 2018

[1] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 102. 4 д-во. 1907. Д. 173. Т. 1. Л. 36.

[2] *Перегудова З. И.* Политический сыск России (1880–1917 гг.). М., 2000. С. 299.

[3] ГАРФ. Ф. 102. 2 д-во. 1910. Д. 14. Ч. 1. Л. 26–26 об., Л. 28; Ф. 102. 4 д-во. 1908. Д. 239. Л. 233.

[4] Циркуляр Департамента полиции губернаторам и градоначальникам от 30 апреля 1908 г. за № 65173 // ГАРФ. Ф. 102. ОО. 1906. Д. 194. Ч. 2. Л. 4.

[5] Циркуляр товарища министра внутренних дел, заведующего полицией П. Г. Курлова от 13 октября 1910 г за № 62773 // ГАРФ. Ф. 102. Оп. 260. Д. 126. Л. 2–3.

[6] ГАРФ. Ф. 102. 2 д-во. 1910. Д. 31. Ч. 1. Л. 70, 80–80 об., 82.

Ю. А. Реент*

ФЕВРАЛЬСКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ 1917 ГОДА: ПОЛИТИЧЕСКИЙ КРАХ ЦАРСКОЙ ПОЛИЦИИ

Оценка сложившейся на рубеже 1916–1917 гг. общественно-политической обстановки в России требует внимательного анализа всех социально-политических и организационно-функциональных событий, связанных с деятельностью полицейской системы. Ее генезис тесно связан с особенностями административно-правового управления государственным аппаратом в целом и отдельными ее структурами в частности. Исследование объективных тенденций развития российского государства и общества в периоды кризисов являются неотъемлемыми атрибутами историко-правовой науки. Отметим, что проблема эта чрезвычайно емкая, и до сих пор еще не в полном объеме исследована.

23 февраля (8 марта) 1917 г. в Петербурге произошли выступления трудящихся, требовавших прекращения войны, обуздания цен, нормального снабжения продовольствием. Вспыхнули массовые волнения, *ставшие началом буржуазно-демократической революции*. По признанию руководителей МВД, давно ожидаемые события все же застали врасплох. Войсковых патрулей и полицейских нарядов на улицах не было. Столичный градоначальник А. П. Балк для восстановления порядка использовал конную полицию, жандармский дивизион и кавалерийские отряды. Но для всех очагов восстания их оказалось недостаточно. Произошли первые серьезные столкновения. Подверглись нападению не только городовые, но и многие старшие чины полиции[1].

На следующий день события развивались по непредсказуемому сценарию. Останавливались заводы и фабрики. 25 февраля стачка переросла во всеобщую городскую. Охранные отделения сообщали о 201 тыс. бастующих рабочих, а полицейские части – о 240 тыс.[2]. В донесении МВД Николаю II фигурировали иные цифры: 23 февраля – 90 тыс., 24 – 160 тыс., 25 – около 200 тыс. забастовщиков[3]. В ночь на 26 февраля жандармы подвергают аресту порядка 100 активистов-революционеров, но действие это явно запоздало.

Командующий войсками столичного округа генерал

* *Реент Юрий Арсенович* – профессор кафедры философии и истории Академии ФСИН России (Рязань), доктор исторических наук, профессор.

С. С. Хабалов отдал распоряжение применять оружие при разгоне восставших. Однако часть войск вместо того, чтобы оказать помощь полиции, открыла по ней огонь. Пристав, пытавшийся предотвратить разрастание агрессивно настроенной толпы, был зарублен казаками, приданными ему для оказания поддержки[4]. К вечеру 27 февраля «оставшиеся "верными" воинские части составляли уже ничтожное меньшинство…»[5]. Восставшие захватили 40 тыс. винтовок и боеприпасы из Арсенала[6].

26 февраля 1917 г. распущена Государственная дума. Одновременно сформировался Петроградский Совет рабочих депутатов. Он издает Приказ № 1, по которому офицеры отстранялись от руководства войсковыми подразделениями, Общее руководство гарнизоном передавалось Петросовету. Так столичные беспорядки превратились в победоносную революцию! Фактически уже не действовали ни царская власть, ни правительство, ни законодательный орган. Вооруженные представители Петросовета захватили резиденцию Думы – Таврический дворец. Депутаты наблюдали, как «из караульной комнаты вынесли за руки и за ноги офицера думской охраны. Он виноват был тем, что носил мундир. Незадолго перед тем начальник караула – тоже в мундире – вбежал в полуциркульный зал, моля нас о защите»[7]. Но защитить его, как и представителей законной власти, было некому.

Временное правительство учредили вечером 1 марта, но оно стало полномочным после отречения Николая II от престола. В Декларации Временного правительства наряду с перечислением его задач сообщалось о замене «полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления»[8]. Председателем Совета министров и руководителем МВД был назначен князь Георгий Евгеньевич Львов. Однако «непосредственное же заведование делами министерства им поручено товарищу министра внутренних дел Дмитрию Митрофановичу Щепкину»[9].

В Москве первые известия о событиях в Петрограде появились только вечером 26 февраля. 28 февраля отмечены многочисленные митинги и забастовки. Не обошлось без вооруженного противостояния с полицией. «Городовых обезоруживали, и к полудню все полицейские посты были сняты»[10]. Воинские части не стали применять оружие для наведения порядка. Попытки восстановить порядок предпринимали только полицейские и жандармы[11]. Официальные власти бездействовали. Начальник гарнизона генерал Мрозовский, градоначальник Шебеко и генерал-губернатор Татищев согласились быть

подвергнутыми домашнему аресту силами никого не представлявшего Московского комитета общественных организаций[12].

На Урале, в Сибири, на национальных окраинах России, как и во многих центральных регионах, революция была воспринята достаточно тихо и мирно. Местное руководство приняло нейтральную позицию, ожидая указаний из столицы. В Киеве полицмейстер созвал подчиненных и заявил, что «полиция должна служить Новому Правительству, исполняя свои обязанности по поддержанию порядка и спокойствия в тылу армии»[13]. Аналогичную линию принял и начальник Екатеринославского губернского жандармского управления[14]. Повсеместно создавались Советы рабочих и крестьянских депутатов, которые высказывали претензии на власть.

Министр юстиции А. Ф. Керенский опубликовал обращение к гражданам России, призывая, чтобы распоряжения власти исполнялись без кровопролития. «Честь нации требует, – продолжал он, – чтобы … светлые дни свободы не были омрачены необдуманным и недопустимым насилием … Все граждане в сознании величия переживаемой минуты должны сами принять все зависящие от них меры к охранению неприкосновенности каждого, кто бы он ни был»[15]. Позже Керенский признал, что выдавал желаемое за действительное. «Непопулярные чиновные лица были буквально сметены со своих постов, а многие из них убиты или ранены»[16]. Досталось и простым горожанам. Грабители и мародеры выдавали себя за представителей революционных органов власти.

А что же жандармы и полиция? Их участь оказалась незавидной. Свидетели событий отмечали: в столице «солдаты занимаются охотой на офицеров и жандармов, охотой жестокой, обнаруживающей все дикие инстинкты, скрытые в душе мужиков»[17]. Председатель Временного правительства князь Г. Е. Львов 4 марта, проанализировав сообщения с мест, отметил, что после известия о падении монархии «местная власть, начиная с губернатора и кончая последним полицейским, разбежалась, а те чиновники, особенно в полиции, которые или не захотели, или не успели убежать вовремя, арестованы всякого рода самозваными революционными властями и общественными комитетами»[18].

По сообщениям из Новгорода, Воронежа, Одессы, Саратова, Самары и других городов полицию продолжали разоружать, активно проводились аресты жандармских офицеров, уездных исправников,

освобождались заключенные из тюрем. Очевидцы подчеркивали, что «запасы ненависти вдруг разлились и мутным потоком вылились на улицы … в формах избиения городовых», «обыватели, всю жизнь боявшиеся околоточных и городовых, приняли участие в охоте за ними»[19]. В. И. Ленин также отмечал, что «полиция частью перебита, частью смещена в Питере и многих других местах»[20]. Появилась опасность, состоявшая в развале власти на уровне губерний и уездов.

В этих условиях целенаправленно предпринимаются меры по уничтожению правоохранительных структур царского правительства. 10 марта подписано постановление Временного правительства «Об упразднении Полиции и об учреждении временного управления по делам общественной полиции», 19 марта 1917 г. было объявлено о ликвидации Отдельного корпуса жандармов[21]. Руководители МВД и Департамента полиции были арестованы, личный состав управлений распущен.

Порожденный войной экономический кризис в значительной мере стал порождением бессилия государственного аппарата. Рост массового недовольства и беспорядков сигнализировал, что вся мультизвенная государственная система больна. И полицейский аппарат не мог выступать в роли лекаря, поскольку он сам не здоров, да и по-настоящему действенные средства отвергались.

© Реент Ю. А., 2018

---

[1] *Керенский А. Ф.* Россия на историческом повороте // Вопросы истории. 1990. № 10. С. 146; *Минц И. И.* История Великого Октября. Свержение самодержавия: В 3 т. Т. 1. Изд. 2-е. М., 1977. С. 424.

[2] *Шляпников А.* Семнадцатый год. Кн. 1. М.; Л., 1923. С. 320.

[3] *Блок А.* Последние дни императорской власти. СПб., 1921. С. 57.

[4] *Убийство* пристава // Утро России. М., 1917. 2 марта; *Курлов П.* Конец русского царизма. М.; Пг., 1923. С. 288–289.

[5] *Милюков П. Н.* Воспоминания. М., 1991. С. 452.

[6] *Верт Н.* История Советского государства. 1900–1991 гг. / Пер. с франц. 2-е изд. М., 2000. С. 76.

[7] *Милюков П. Н.* Воспоминания. С. 455.

[8] От Временного правительства // Вестник Временного правительства. 1917. 5 марта.

[9] Административные известия // Вестник Временного правительства. 1917. 7 марта.

[10] 1917 год в Москве. М., 1957. С 32.

[11] Там же. С. 548, 552, 556.

[12] *Третьякова. Е.* Московские большевики в период Февральской буржуазно-демократической революции в России: Дис. … канд. ист. наук. М., 1954. С. 70.

[13] В Киеве // Вестник Временного правительства. 1917. 5 марта.
[14] *Старцев В. И.* Внутренняя политика Временного правительства первого состава. Л., 1980. С. 173.
[15] Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1790. Оп. 2. Д. 3. Л. 1.
[16] *Керенский А. Ф.* Россия на историческом повороте // Вопросы истории. 1990. № 12. С. 132.
[17] *Палеолог М.* Царская Россия накануне революции (Репринт. изд. 1923 г.). М., 1991. С. 351.
[18] *Керенский А. Ф.* Россия на историческом повороте. С. 138.
[19] *Органы* и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М., 1996. С. 33.
[20] *Ленин В. И.* Письма из далека. Письмо 3. О пролетарской милиции // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Изд. 5-е. Т. 31. М., 1969. С. 40.
[21] Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. Отд. 1. № 79. Ст. 453.

Б. Н. Ковалев*

ПОЛИЦИЯ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ НАКАНУНЕ 1917 ГОДА

Для событий февраля 1917 г. в России характерна особая неприязнь масс к служителям правопорядка. Именно они казались коллективным воплощением всех бед, пороков и «язв старого мира», от которого нужно срочно отречься. Недаром одним из символов этого времени стала открытка «Фараона ведут».

Насколько это было справедливо? Чем была вызвана подобная неприязнь? Только ли правовым нигилизмом нашего общества или коррумпированностью и непрофессионализмом полицейских служб Российской империи?

С 1906 г. внимание подданных Николая II было приковано к Таврическому дворцу, где вела свою работу Государственная Дума Российской империи. О полиции там говорилось часто и эмоционально. Говорили левые и правые. Ругали, проклинали и пытались объяснить все ее проблемы сложностями исторической обстановки. Правый депутат Владимир Пуришкевич даже издавал документально-литературный сборник, посвящённый памяти жертв революционного террора под названием «Книга русской скорби». Немало страниц этого издания были посвящены полицейским, павшим на своем посту.

Но, в целом, сочувственных слов было гораздо меньше, чем обвинений «стражей закона» в его же нарушении. Депутат Иван Сторчак, крестьянин из Херсонской губернии, выступая в Третьей Думе заявил: «Началось не из крестьян воровство, надо правду говорить. Завелось из полиции воровство. Какая тут штука выходит? Приходит один человек к приставу: "Здравствуйте, говорит, ваше высокоблагородие!".

А тот ему: скрасней, говорит, сукин сын!

– Не могу, говорит, покраснеть.

– Почему не могу покраснеть? Ты не вор?

– Нет, говорит, вор.

– Так как же тогда?

– Посинеть могу, а покраснеть не могу.

---

* *Ковалев Борис Николаевич* – ведущий научный сотрудник Санкт-Петербургского института истории Российской академии наук, доктор исторических наук, профессор.

И что же? Оказывается, у этого мазурика 10 рублей на взятку нет, а есть только 5 рублей. Вот, где заводится воровство»[1].

Полиция представлялась как абсолютное зло, особенно для маленького человека. Он всячески противопоставлялся представителям интеллигенции, которая только и думает, как облегчить жизнь народа, как его просветить. Еще со времени народнического «хождения в народ» любая печатная продукция, распространявшаяся бесплатно, воспринималась властями как призыв к революции и террору. Вятский депутат Александр Кропотов с возмущением рассказывал о случаях полицейского произвола в деревне: «Агроном по деревне, будет насаждать культуру, а за ним поедет пристав со сворой стражников и урядников. Если бы агроном выдал крестьянам сельскохозяйственные книжки, то этот пристав отберет эти книжки, изорвет их и изобьёт крестьян.

Если от начальства поступает приказ о взыскании податей, то местное начальство, не взирая на то, что существует законный срок, не взирая на то, что этот срок не наступил, не взирая ни на что, берет с собою стражников и урядников, бьет народ и продает его последнее имущество»[2].

В условиях нестабильности в стране власти зачастую проводят политику «кнута и пряника». Во время Первой русской революции, когда крестьяне жгли помещичьи усадьбы, такая мелочь, как неуплата налогов, ушла на второй план. Но к концу первого десятилетия XX в. ситуация в России несколько стабилизировалась, и вопрос с недоимками вновь встал на повестку дня. Депутат Дмитрий Сиротов, крестьянин из Симбирской губернии, кстати, входивший во фракцию умеренно-правых, рассказывал о методике сбора налогов в Поволжье в 1908 г.: «Начиная с 1905 и 1906 г. были тоже там недороды, и Правительство само помогало, давало субсидии, а теперь все-таки постаралось взять с крестьян все недоимки. В этом участвовала полиция, стражники. Поэтому очень многим, даже некоторым крестьянам, бывшим солдатам, которые участвовали в войне с японцами, пришлось получить по порции нагайки»[3].

В русской публицистике, в выступлениях политиков левого толка, словосочетание «Полицейское государство» звучало часто и, естественно, в весьма негативных тонах. Столыпинская аграрная реформа была направлена на то, чтобы сформировать класс крестьян-собственников, занимающихся товарным производством. Но новое начинание, пусть даже исходящее от премьер-министра, вызывало

подозрение у консерваторов. Особенно негативные чувства у них вызывали различные формы объединения крестьян. Социал-демократ Терентий Белоусов, учитель из Иркутской губернии, с возмущением говорил о том, что «в Котельническом уезде тоже существовало сельскохозяйственное общество. Это было до тех пор, пока один из членов этого общества решился донести, что стражники бьют народ несправедливо; тогда это сельскохозяйственное общество сейчас же закрылось.

При данных условиях полицейского режима никакие начинания по сельскому хозяйству немыслимы»[4].

Одним из наиболее известных депутатов IV Думы являлся представитель рабочих Москвы, руководитель фракции большевиков Роман Малиновский. Председатель Думы Родзянко утверждал, что самые острые из речей лидера большевиков «чрезвычайно интересные, очень увлекательные и обоснованные», но при этом «так осторожно составленные, что не приходилось прибегать к цензуре». Позднее его разоблачили как агента департамента полиции. Но в думских стенах он выступал как один из самых рьяных критиков существующих порядков и особенно полицейского произвола: «13 марта 1913 г. на французском Николаевском судостроительном заводе рабочий, идя по улице, увидел, что в карете скорой помощи лежит другой рабочий, изувеченный в заводе во время работ, и что рядом около него стоит полицейский пристав, который не позволяет отправить истекающего кровью рабочего в приемный покой для перевязки, а составляет тут же протокол»[5].

В этой истории чувство вседозволенности со стороны полицейского по отношению к простому человеку проявились со всей полнотой. Самой отвратительной была реакция начальства: «Когда рабочий потребовал, чтобы отправили раненого в больницу, то полицейский чин сказал ему: как ты смеешь вмешиваться в мое дело, я тебя посажу в кутузку. Его арестовали, посадили и, мало того, избили.

Медицинским освидетельствованием врача в присутствии фабричного инспектора и пяти рабочих были обнаружены кровоподтёки на груди и на животе. Потребовали увольнения полицейского, но он не был уволен»[6].

Злоупотребление своими полномочиями со стороны полиции случались практически регулярно. Бывший рабочий Андрей Бурьянов привез в Думу из своей поездки домой следующий рассказ, «О хулиганстве городской полиции Бердянска»: «У нас полиция явилась в го-

родской сад и открыла стрельбу по мирно убегавшим жителям. Они сидели на траве городского сада, где есть запрещение: нельзя топтать травы. Когда хотели арестовать за это двух парней, они попытались убежать от городовых. Последние же вызвали наряд полиции, которая открыла буквально стрельбу по убегающим.

Один убегающий, видя такое, остановился, и его избили холодным оружием. Я лично его видел: перебита переносица, разбито ухо, провалена голова»[7].

Во всем происшедшем депутат однозначно обвинял служителей порядка: «Откуда такое хулиганство исходит? Разве имели право его бить? Его должны были взять в участок, судить каким угодно судом, но бить, хотя бы и виноватого, не дано полиции права»[8].

В старом советском кинофильме «Возвращение Максима» есть образ большевика-депутата Тураева. Даже внешне актер Анатолий Кузнецов похож на свой прототип – Алексея Бадаева. В 1912–1913 гг., он, по предложению В. И. Ленина, являлся официальным издателем газеты «Правда». И в Думе он говорил о событиях, связанных с большевистской газетой. Так 4 марта 1914 г. он заявил о том, что все полицейские акции, направленные против рабочей газеты, осуществлялись при непосредственном участии вышестоящих инстанций: «Урядник написал для оправдания своих действий писарю бумагу, которой и сообщил, что Министр Внутренних Дел совершенно секретно распорядился по полиции отбирать на почте "Пролетарскую Правду", "Новую Рабочую Газету" и "Северную Мысль".

Во всех полицейских участках, начиная от низших до самых высших чинов, все заняты как бы одним только вопросом: засыпать булыжниками этот разгоревшийся костер вокруг рабочей газеты»[9].

Следует отметить, что Бадаев представлял полицию как марионетку в руках властей. Тем более, по его мнению, социал-демократическая пресса писала о том, что и так было хорошо известно: «Ведь, если её карали, то только за то, то она сообщала сведения о тех стачках, которые широко развились в стране за последнее время. Но почему это делалось? Почему пристав, городовой с околоточным, так свободно делают все, что им угодно, – конфискуют номера газет, газетчиков вместе с газетой арестовывают, почему, если только не по повелению свыше?»[10].

Депутат Петр Герасимов на протяжении 10 лет представлял в Думе Костромскую губернию. Журналист и издатель регулярно публиковал на страницах русских провинциальных газет очерки о дум-

ских заседаниях. Именно он обвинил полицейских в серьезном преступлении – организации различных махинаций при проведении выборов в Думу: «Одесская полиция вносила в избирательные списки покойных приставов Одесской полиции, умерших пять лет тому назад. Наконец, ведь эта именно одесская полиция штрафовала домовладельцев за то, что они показывали домовые книги тем избирателям, которые пытались избирательные списки проверить»[11].

Князь Дмитрий Святополк-Мирский стремился доказать, что, хотя у русской полиции немало пороков, во многом они вызваны тем, что служба порядка занимается совершенно не своим делом: «Наша полиция живёт незаконными поборами, что заставляет её сплошь и рядом кривить душой и вообще кладет нежелательный отпечаток на её духовный и нравственный облик. Затем, наша полиция обременена массою посторонних побочных дел, вследствие чего у неё почти не остаётся свободного времени для осуществления её основной задачи – для предупреждения и пресечения преступлений, а, главное, для их раскрытия и обнаружения виновных»[12].

Но думцы, представляющие правые партии, активно доказывали, что проблема России кроется не в ее полиции, а в сложности криминогенной обстановки и явно недостаточном финансировании службы порядка. Лев Половцов, националист, докладчик комиссии по направлению законодательных предложений, отмечал, что «в настоящее время в Приморской области обнаруживается громадный наплыв разного тёмного люда, поэтому преступления увеличиваются.

Недостаточный состав полиции побудил военное ведомство командировать часть воинских чинов, затем некоторые фирмы содержат полицию на свой счёт. Все это показывает необходимость значительно увеличить полицию; поэтому Министерство вошло с представлением о соответственном ассигновании»[13].

Депутат Георгий Замысловский, известный тем, что в 1913 г. участвовал в процессе Бейлиса со стороны обвинения, напирал на то, что коррумпированность полиции есть результат исключительно низкого жалования, которое полицейские получают за свою тяжелую и опасную службу: «Дальше возьмём положение полиции. Полиция получает столько, что на это содержание жить немыслимо. Городской пристав на свою канцелярию часто обязан тратить больше, чем он получает своего жалования, и многие чины полиции вынуждены жить за счёт обывателя, и это все знают.

Но вот вносится реформа, чтобы поставить полицию надлежа-

щим образом, чтобы обеспечить её хорошим содержанием, но зато, чтобы беспощадно преследовать всех взяточников; вероятно, именно это взяточничество, практикуемое некоторыми чинами полиции, и есть источник недовольства населения полицией»[14].

Еще дальше пошел курский депутат Николай Марков. Он, отличавшийся крайне правыми взглядами, призывал к тотальному контролю за всеми людьми: «Когда вы в Петербурге удесятерите число чинов полиции, тогда можете отменить паспорта, ибо тогда в паспортах нет надобности, ибо полиция тогда знает всех обывателей, как она знает их в Париже и в Лондоне, и без паспорта вас за шиворот схватят, если вы этого заслужите»[15].

Однако представители левых и центристских партий с этим были категорически не согласны. Говоря о реалиях реформы полиции, трудовик Владимир Дзюбинский язвительно отмечал: «Третья Государственная Дума весьма любезно и охотно удовлетворяла все кредиты на увеличение числа полицейских чинов, чинов тюрем, кредитов на их содержание. Законопроекты на увеличение числа полицейских в разных местностях империи проходили через Государственную Думу пачками. За пять лет своего существования третья Государственная Дума создала в разных местностях империи 4256 новых полицейских должностей»[16].

Но подобное расширение штатов принесло, со слов депутата, не пользу, а вред: «Вместе с количественным расширением полицейских кадров и увеличением содержания служащим полицейским наблюдается понижение морального уровня полицейских.

Смертный бой, всякое истязание арестованных или арестуемых, прямое или косвенное участие некоторых чинов тайной и явной полиции в грабежах или воровстве, покровительство полиции публичным или игорным домам, провоцирование полицейскими служащими политических и уголовных преступлений – все это сделалось у нас бытовым явлением»[17].

Тяжелым испытанием для российского общества стала начавшаяся в 1914 г. Первая мировая война. И пусть в Думе немцы, подданные российского императора, клялись в верности своей новой родине и трону, по стране прокатились погромы. Многотысячные антинемецкие демонстрации имели место в Санкт-Петербурге в самые первые дни войны, а 4 августа 1914 г. разгрому подверглось посольство Германии.

Майское поражение российской армии в 1915 г. нужно было как-

то объяснить. В качестве главного внутреннего врага были объявлены немецкие и австрийские предприниматели и люди с немецкими фамилиями. 27–29 мая погромы с убийствами и грабежами прошли в Москве. В этих массовых грабежах были замечены даже «прилично одетые люди», дамы и, что представляется уж вовсе вопиющим, полицейские. Один из пострадавших позднее рассказывал, что их прислуга видела, как городовой таскал из его квартиры вещи уже после погрома.

Сам факт допущения погромов в крупнейшем городе империи наглядно свидетельствовал о глубокой деградации системы власти. Кадет Михаил Новиков, представлявший в Государственной Думе Москву, так рассказывал о событиях в своем родном городе: «Один из членов московской городской управы удостоверяет, что при разгроме магазинов от начала до конца присутствовали чины московской полиции, не принимавшие, безусловно, никакого участия в предупреждении и пресечении беспорядков, несмотря на очевидную возможность вмешательства.

Другой гласный московской городской думы указывает, что при разгроме фабрики Зибрехта присутствовала местная полицейская власть и, по приказанию старшего, после двухчасового неистовства, погром был прекращен в течение нескольких минут. Невольно являлась мысль, что этот погром и грабёж был сознательно допущен московским полицейскими властями»[18].

Но если под немецкие погромы было можно подвести хоть какую-нибудь теорию о защите национальных интересов, события того же года в Костроме окончательно подорвали веру в то, что хоть русских-то людей полиция может защитить.

5 июня 1915 г. в Костроме рабочие фабрик Кашина и Михина под руководством большевиков объявили забастовку. Во время шествия с Михинского сквера к центру города полицейские преградили дорогу, а когда демонстранты стали оказывать сопротивление, вооруженные солдаты дали несколько залпов по безоружной толпе. Были убиты четверо рабочих, более 15 человек получили ранения. Депутат Петр Герасимов (Костромская губерния) привел с думской трибуны выдержки из письма его избирателя: «в то время, как у вас в России на фронте русские солдаты стреляют в немца, у нас на Волге полиция расстреливает безоружных детей и женщин. Костромское население после событий 5 июня начинает смотреть на свою полицию, как на своего рода вторгшихся в пределы Костромы немцев»[19].

Когда представитель власти воспринимается как оккупант с ним не можно, а нужно бороться. Трагические события 1917 г. вызревали задолго до самой революции. Поэтому лозунг «Бей фараонов!» нашел отклик и у уголовников, и у интеллигенции. Но заменить профессионалов-полицейских «всеобщим вооружением народа» у большевиков не получилось. Хотя новый правоохранительный орган и получил название «милиция» по своей сути он выполнял функции полиции.

© Ковалев Б. Н., 2018

[1] *Государственная* дума. Третий созыв. Сессия II. 1909 г. Стенографические отчеты. СПб., 1909. С. 1193.
[2] Там же. С. 317.
[3] Там же. С. 1193.
[4] Там же. С. 175.
[5] *Государственная* дума. Четвертый созыв. Сессия I. 1913 г. Стенографические отчеты. СПб., 1913. С. 751.
[6] Там же.
[7] Там же. С. 637.
[8] Там же.
[9] *Государственная* дума. Четвертый созыв. Сессия II. 1914 г. Стенографические отчеты. Пг., 1914. С. 1405.
[10] Там же.
[11] *Государственная* дума. Четвертый созыв. Сессия IV. 1915 г. Стенографические отчеты. Пг., 1915. С. 543.
[12] *Государственная* дума. Четвертый созыв. Сессия I. 1913 г. Стенографические отчеты. СПб., 1913. С. 1647.
[13] *Государственная* дума. Третий созыв. Сессия III. 1910 г. Стенографические отчеты. СПб., 1910. С. 3181.
[14] *Государственная* дума. Четвертый созыв. Сессия I. 1913 г. Стенографические отчеты. СПб., 1913. С. 1287.
[15] *Государственная* дума. Четвертый созыв. Сессия II. 1914 г. Стенографические отчеты. Пг., 1914. С. 189.
[16] *Государственная* дума. Четвертый созыв. Сессия I. 1913 г. Стенографические отчеты. С. 1143.
[17] Там же.
[18] *Государственная* дума. Четвертый созыв. Сессия IV. 1915 г. Стенографические отчеты. Пг., 1915. С. 1087.
[19] Там же. С. 543.

С. В. Куликов*

КТО СТРЕЛЯЛ ИЗ ПУЛЕМЕТОВ? К ВОПРОСУ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕТРОГРАДСКОЙ ПОЛИЦИИ В ДНИ ФЕВРАЛЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ 1917 ГОДА

Один из наиболее хрестоматийных эпизодов Февральской революции – стрельба, осуществлявшаяся по жителям Петрограда столичной полицией с чердаков домов и колоколен церквей. Эпизод этот начал кочевать по историографии Февраля 1917 г. сразу после его победы и, так или иначе, до сих пор воспринимается некритически советскими, постсоветскими и зарубежными исследователями. «Существует мнение, – писал один из первых историков Февральского революции генерал Е. И. Мартынов еще в 1927 г., – будто, в ожидании беспорядков, петроградская полиция была вооружена пулеметами, переданными из военного ведомства, и заблаговременно обучалась пулеметной стрельбе»[1]. По свидетельству бывшего начальника Артиллерийского управления при верховном главнокомандующем генерала Е. З. Барсукова, министр внутренних дел А. Д. Протопопов в начале зимы 1916–1917 гг. действительно обращался к начальнику Штаба верховного главнокомандующего генералу М. В. Алексееву с просьбой о снабжении петроградской полиции пулеметами, но Алексеев ответил категорическим отказом на том основании, что «пулеметы нужны на фронте». «В результате, – подытоживал Е. И. Мартынов, – вооружение полиции пулеметами не состоялось, что подтверждается многочисленными документами, сохранившимися в Архиве Октябрьской Революции»[2]. Ныне эти документы хранятся в ГАРФ, в фонде Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства.

Важнейшими из указанных документов являются материалы, связанные с деятельностью Особого бюро, образованного вскоре после переворота адвокатами округа Петроградской судебной палаты с разрешения министра юстиции А. Ф. Керенского. Особое бюро организовало 47 следственных отрядов по числу бывших полицейских участков столицы и каждому отряду поручило расследование деятельности чинов полиции данного участка. В

* *Куликов Сергей Викторович* – старший научный сотрудник Санкт-Петербургского института истории Российской академии наук, кандидат исторических наук.

результате, после трехмесячных усилий Бюро сообщило в Чрезвычайную следственную комиссию 6 июня 1917 г. (за № 42): «В настоящее время деятельность отрядов закончена, и большинство отрядов представило бюро отчеты. Согласно поступивших до сего времени отчетов, в количестве 41, отрядами закончены и переданы во временные суды производства о 1107 полицейских чинах. Указаний на организованное участие полиции в стрельбе в народ, в дни переворота, ни в одном из отчетов не встречается»[3].

Бесспорные факты, введенные в оборот Е. И. Мартыновым, соотносятся с данными отчета члена Президиума Чрезвычайной следственной комиссии А. Ф. Романова, опубликованного им в 1922 г. в Париже. «Большие надежды», в смысле дискредитирования старого режима, комиссия возлагала на, так называемые, «протопоповские пулеметы». «"Протопоповские пулеметы", – разъяснял ситуацию Романов, – это ходячее утверждение, будто в первые дни революции народ расстреливали из пулеметов, поставленных заранее по распоряжению Протопопова на чердаках и крышах домов и на церковных колокольнях. Комиссия настолько интересовалась этим делом, что даже вызвала свидетелей чрез публикацию в газетах. Следствием выяснена была история каждого найденного в городе пулемета, по их номерам, и оказалось, что все они были похищены из военных складов революционной толпой в первые дни революции». Вследствие чего А. Д. Протопопову по поводу «протопоповских пулеметов» комиссия «никакого обвинения ему не предъявила и предъявить не могла»[4]. Тем не менее, результаты своего расследования комиссия скрывала, и продолжала держать Протопопова в Петропавловской крепости.

«Впоследствии, в первые дни после переворота, – вспоминал начальник Петроградского охранного отделения генерал К. И. Глобачев, – Керенский и его ближайшие сотрудники старались объяснить стрельбу из пулеметов тем, что пулеметы якобы были заранее расставлены по распоряжению Хабалова, Протопопова, Балка и моему и что из пулеметов якобы стреляла полиция, но такое обвинение никакой критики не выдержало и ему пришлось от этой глупости отказаться, так как никаких доказательств он не собрал, а, кажется, наоборот были собраны все данные, что на первых порах стреляли из пулеметов рабочие. Керенскому нужно было пустить такое обвинение, чтобы как можно больше разжечь ненависть темных масс против старого порядка вообще и против полиции в частности»[5].

Причина появления пулеметов на крышах Петрограда была

весьма прозаичной, в связи с чем, еще в 1927 г. Е. И. Мартынов отмечал: «Впрочем, при существовавшей обстановке в особых полицейских пулеметах и не встречалось надобности». Дело в том, что в Петрограде на крышах многих зданий (Зимнего дворца, Штаба Петроградского военного округа, Главного штаба, Орудийного завода, Собрания армии и флота, Путиловского завода и др.) уже с начала Первой мировой войны стояли противо-аэропланные батареи, расставленные по особому плану генералом А. В. Бурманом, непосредственно подчинявшимуся не А. Д. Протопопову, а главному начальнику Петроградского военного округа генералу С. С. Хабалову. «Эти многочисленные пулеметы, – писал Е. И. Мартынов, – могли обстреливать не только неприятельские аэропланы, но также улицы и площади города»[6]. Заслуживают особого внимания и соображения К. И. Глобачева, которого в дни революции «сильно заинтересовал вопрос, по ком в Петрограде стреляли, если почти никто не сопротивлялся, и особенно, кто стрелял из пулеметов».

«Например, – описывал генерал ночь с 27 на 28 февраля 1917 г., – проходя мимо Исаакиевского собора, я ясно слышал стрельбу из пулемета, как будто бы с купола этой церкви». Через несколько дней Глобачев вспомнил, что за месяц до переворота, по имевшимся в Петроградском охранном отделении сведениям, на Путиловском заводе исчезло 300 пулеметов, совершенно готовых и упакованных в ящики для отправки на фронт. Несмотря на самые тщательные розыски, предпринятые охранным отделением, найти их не удалось. «Весьма понятно, – подчеркивал Глобачев, – что, когда город остался без полицейского обслуживания уже с 24 февраля, можно было расставить пулеметы где угодно совершенно безнаказанно, что и было сделано на тот случай, если бы войска упорно не переходили на сторону восставших рабочих, и их нужно было бы понуждать к этому силой. Всем был еще памятен 1905 год, когда войска отстаивали порядок и революция не имела успеха исключительно только потому, что войска остались верными». Кроме того, «при постепенном переходе взбунтовавшихся войск на сторону восставших рабочих чернь свободно овладевала воинским вооружением, забирая его из казарм и арсенала, в том числе и пулеметами. Сама расстановка пулеметов на крышах, чердаках и колокольнях указывала, что они попали в руки людей, не умевших с ними обращаться. Когда стало очевидным, что воздействовать на войска силой оружия не нужно,

что они без всякого понуждения сами присоединились к восставшим, то, естественно, расставленные заблаговременно пулеметы были брошены на произвол судьбы и ими воспользовались всякие преступные элементы и хулиганы для того, чтобы произвести как можно больше беспорядка. Кроме трескотни и шума, вреда от них никакого не было, так как стрельба с тех мест, где они были поставлены, не могла быть действенной»[7].

После приведенных свидетельств, вопрос о происходившей, якобы, в дни Февральской революции полицейской стрельбе из пулеметов можно считать окончательно решенным, а саму эту стрельбу необходимо отнести к мифам, использованным вождями победившего переворота для дискредитирования старого режима и его слуг в лице чинов петроградской полиции, многие из которых кровью запечатлели свою верность закону и порядку.

© Куликов С. В., 2018

[1] *Мартынов Е. И.* Царская армия в Февральском перевороте // Мартынов Е. И. Политика и стратегия. М., 2003. С. 155.
[2] Там же. С. 156.
[3] Архив Октябрьской революции. № 1. Чрезвычайная следственная комиссия. Следственная часть. Дело № 10. Т. III. С. 262(256). См. также: *Мартынов Е. И.* Царская армия в Февральском перевороте. С. 159.
[4] *Романов А. Ф.* Император Николай II и его правительство (по данным Чрезвычайной следственной комиссии) // Русская летопись. 1922. Кн. 2. С. 30.
[5] *Глобачев К. И.* Правда о русской революции. Воспоминания бывшего начальника Петроградского охранного отделения. М., 2009. С. 129.
[6] *Мартынов Е. И.* Царская армия в Февральском перевороте. С. 156.
[7] *Глобачев К. И.* Правда о русской революции. Воспоминания бывшего начальника Петроградского охранного отделения. С. 129.

Н. И. Карчевская*

ФЕВРАЛЬ 1917: КРАХ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ИМПЕРСКОЙ РОССИИ

Полиция как одно из основных силовых ведомств государства должно быть весьма стабильным. Однако, нестабильность экономических и социально-политических сфер жизнедеятельности государства, как правило, приводит к нестабильности механизма государства в целом, его отдельных структурных элементов в частности и актуализирует вопрос о устойчивости существования и возможности краха полицейской системы в условиях революционных преобразований[1].

В истории отечественного государства, с одной стороны, полиция являлась главным силовым ведомством, с другой – и в силу этого, и одновременно, вопреки этому, претерпевала большое количество реформ и преобразований.

Вопрос о существовании органов полиции России в период революционных событий февраля – октября 1917 г., в силу своей значимости, заслуживает особого внимания[2].

Революционные потрясения, произошедшие в период Первой русской революции 1905–1907 г., кардинальным образом изменили исторический путь Российской империи в целом, Министерства внутренних дел в частности и его органа – полиции[3].

К борьбе с революционным движением в стране, помимо политической полиции, привлекалась и общая полиция. Именно это и послужило выражением всеобщего недовольства во время революционных событий 1917 г. не только в Петрограде и Москве, но и на территории всей страны. Полицейские и жандармские чины представлялись в глазах большинства населения тем органом власти, который непосредственно осуществляет распоряжения этой власти и наиболее близко соприкасается с населением. И, как результат, уже в первые дни революции все чины полиции и жандармерии были отстранены от исполнения своих обязанностей, а многие из них подверглись физическому насилию или были уничтожены[4], как, например, бывший начальник Петроградского губернского жандармского управления ге-

* *Карчевская Наталья Ивановна* – начальник кафедры социально-экономических и гуманитарных дисциплин Ленинградского областного филиала Санкт-Петербургского университета МВД России (Мурино, Ленинградская область), кандидат юридических наук, доцент.

нерал-лейтенант Иван Дмитриевич Волков, обстоятельства гибели которого до настоящего времени остаются неизвестными[5].

С точки зрения И. А. Тропова, ситуация в Петрограде и на местах была намного сложнее и противоречивее, и едва ли именно Временное правительство своими декларациями и постановлениями разрушило полицейский аппарат[6]. Однако, по мнению автора, первые шаги Февральской революции 1917 г. были направлены именно на «физическое» уничтожение правоохранительных органов, которые были символом «ненавистного режима» царизма, и представляли прямую и непосредственную угрозу для революционеров[7]. К сожалению, именно в угоду сиюминутного политического успеха, за короткое время была практически полностью изменена богатая своей историей российская правоохранительная система.

6 марта 1917 г. Временное правительство издало постановление о ликвидации Корпуса жандармов[8], а уже 10 марта был ликвидирован Департамент полиции[9]. Более того, руководители Департамента полиции арестовываются, а специальная комиссия проводит расследование по деятельности данного департамента. Итог работы комиссии – публикация списков агентуры полиции в газетах города[10]. Кроме того, были упразднены: полиция общей безопасности, охранные отделения, включая и железнодорожную полицию и даже особые гражданские суды[11]. А вместо этого были изданы инструкции о создании отрядов народной милиции под командованием армейских офицеров.

Таким образом, на основе Декларации Временного правительства от 3 марта 1917 г. была проведена попытка заменить профессиональную полицейскую структуру на орган народной милиции с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления. Но эффективность деятельности такой милиции приходила в упадок и становилась нулевой, тем более, что в нее в массовом порядке стали записываться криминальные элементы, выпущенные на волю в рамках всеобщей политической и уголовной амнистии[12]. «Милицию, которая была призвана заменить полицию, сгубило слишком легкомысленное отношение к ее формированию»[13]. 15 марта 1917 г. Временное правительство разрешило губернским комиссарам принимать на службу в «народную» милицию «достойных из числа бывших чинов полиции и корпуса жандармов»[14], 6 апреля 1917 г. вышел циркуляр МВД, согласно которому, комиссары Временного правительства должны были принять меры по восстановлению сыскных отделений и налаживанию работы в них, кроме того, Временным правительством

20 июня 1917 г. принято постановление «О порядке восстановления уголовных дел общей подсудности, уничтоженных во время событий, происшедших в конце февраля и в начале марта 1917 года», но это не смогло положительно повлиять на положение дел. Не спасло ситуацию и принятое 17 апреля 1917 г. Постановление Временного правительства «Об учреждении милиции», которое должно было внести единообразие в процесс создания и деятельности новых правоохранительных органов[15].

Таким образом, приходится признать, что попытка создания органов охраны, как минимум, общественного порядка, Временным правительством во главе с князем Г. Е. Львовым, одновременно выполняющим полномочия министра внутренних дел, была провалена.

Коренные изменения произошли в данный период и в так называемой «политической сыскной полиции». Временное буржуазно-демократическое правительство под давлением широких революционных движений было «вынуждено» отметить царские нормативные акты о «широкой» оперативно-розыскной деятельности, в частности «Положение о контрразведывательных отделениях» и «Наставление по контрразведке в военное время» (утверждены 8 июня 1911 г.)[16]. Но, всё же, учитывая значимость такого звена полиции, как сыскные отделения, Временное правительство предложило их не упразднять, а передать в ближайшем будущем в ведение Министерства юстиции. Таким образом, получалось, что в период Февральской революции 1917 г. негласная работа вообще не регламентировалась. Ее регулирование проводилось на основе «революционного сознания»[17].

Почти одновременно с разгромом профессиональной полиции стали создаваться новые органы общественного порядка и борьбы с преступностью. Отправным моментом начала организации советской милиции стало изданное 28 октября 1917 г. Постановление Народного комиссариата внутренних дел РСФСР «О рабочей милиции»[18]. Но на начальном этапе новому органу было сложно оправдывать возложенные на него надежды, и, связано это было, прежде всего, с недальновидными или непрофессиональными взглядами правящих кругов на правоохранительную деятельность в рамках государственного устройства. И только в 1918 г. после серии преобразований, была утверждена «Инструкция об организации советской Рабоче-Крестьянской милиции», и с этого момента начался новый этап развития правоохранительных органов уже в лице

советской милиции[19].

Вопросы, касающиеся истории органов полиции/милиции в годы революционных трансформаций российского государства, постоянно находятся в центре внимания научно-теоретических конференций, организуемых в Санкт-Петербургском университете МВД России[20], и отечественных ученых. Однако до настоящего времени отдельные вопросы истории полиции в 1917 г. остаются исследованы не в должной мере.

© Карчевская Н. И., 2018

---

[1] *Нижник Н. С.* О неизбежности краха полицейского государства в 1917 году // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX – начала XXI вв.: Материалы международной научной конференции, Витебск – Псков, 27 февраля – 3 марта 2017 г. Витебск, 2017. С. 303–304.

[2] *Карчевская Н. И.* Министерство внутренних дел и традиции осуществления уголовного сыска в российском государстве // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 года: В 4 ч. Ч. 3 / Под общ. ред. Н. С. Нижник. СПб., 2013. С. 82–88.

[3] *Нижник Н. С.* Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции // Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России): Материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 25–26 мая 2017 г. М., 2017. С. 349–350.

[4] *Несмиянов А. Н.* Полицейская система России в межреволюционный период 1917 года // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27-28 апреля 2017 г.: В 2 т. / Под ред. Н. С. Нижник. Т. 1. СПб., 2017. С. 172–175.

[5] *Ремнева С. В.* Петроградская полиция в дни Февральской революции 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 года: В 4 ч. Ч. 3 / Под общ. ред. Н. С. Нижник. С. 195–200.

[6] *Тропов И. А.* Последний оплот режима: полиция в условиях Февральской революции 1917 года // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 года: В 4 ч. Ч. 3 / Под общ. ред. Н. С. Нижник. С. 86–87.

[7] *Федотов В. А.* История России 1861–1917. М., 2002. С. 302.

[8] Постановления Временного правительства «О ликвидации корпуса жандармов» от 6 марта 1917 г. – https://76.xn--b1aew.xn--p1ai/history/5 (дата обращения: 19.01.2018).

[9] Постановления Временного правительства «Об упразднении Департамента полиции» от 10 марта 1917 г. – http://uryadnik.ru/forma-mvd/vremennoe-pravitelstvo/ (дата обращения: 19.01.2018).
[10] *Мулукаев Р. С.* Организационно-правовые основы становления советской милиции (1917–1920 гг.). М., 1975. С. 5.
[11] *Бубнова Ю. Г.* Организационно-правовые основы становления и функционирования милиции (1917–1929 гг.): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Владимир, 2006. С. 7.
[12] *Советская* милиция: история и современность 1917–1987 гг. М., 1987. С. 24.
[13] *Борисов А. В., Детков М. Г., Кузьмин С. И.* Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк. М., 1996. С. 310–311.
[14] *Гутман М. Ю.* Милиция Петрограда и Петроградской губернии в годы революции и гражданской войны в России: (1917–1920 гг.) / Под ред. В. П. Сальникова. СПб., 2002.
[15] *Лясович Т. Г., Удальцов А. А.* Охрана общественного порядка и безопасности на железнодорожном транспорте в России в марте – октябре 1917 г. // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2016. № 4: В 2 ч. Ч. 2. С. 103.
[16] «Положение о контрразведывательных отделениях» и «Наставление по контрразведке в военное время», утвержденные военным министром В. А. Сухомлиновым 8 июня 1911 г // Зданович А. А. Отечественная контрразведка (1914–1920). Организационное строительство. М., 2004.
[17] *Елинский В. И., Исаков Б. М.* Становление и развитие уголовного сыска в России (X – начало XX в.). М., 1998. С. 193.
[18] 28 октября (10 ноября) 1917 г. Народный комиссар по внутренним делам РСФСР А. Н. Рыков подписал постановление «О рабочей милиции» – http://www.prlib.ru/History/Pages/Item.aspx?itemid=325 (дата обращения: 06.02.2018).
[19] *Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я.* и др. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 98–117.
[20] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В.,*

Семенова О. В. Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

Е. Н. Кузнецова*

ПОЛИТИКА ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА: ОПЫТ СОЗДАНИЯ НАРОДНОЙ МИЛИЦИИ

Политика Временного правительства в области охраны общественного порядка часто трактуется преимущественно в критическом ключе. Отечественные исследователи акцентируют внимание на негативных последствиях децентрализации государственного управления в этой области и создания народной милиции, что подтверждается и последними работами[1].

Однако объективность исследования предполагает поправку на обстоятельства, предопределившие данные действия Временного правительства и условия, в которых они имели место[2]. Кроме того, возникает вопрос: не становится ли модель политики Временного правительства в области охраны общественного порядка целесообразной в настоящее время, время демократизации политической системы?[3]

Ликвидацию органов охраны общественного порядка в том виде, в каком они существовали при монархическом строе, предопределили уже революционные события начала XX в., предшествовавшие февральским[4]. Как свидетельствуют исторические факты, общая полиция активно использовалась самодержавной властью для борьбы с ее идеологическими противниками, для подавления революционного движения. Отсюда антагонизм между обществом и полицией, дошедший в период событий 1905–1907 гг. до террора. От последнего пострадала и полиция: с февраля 1905 г. по май 1906 г. было убито и ранено 885 чинов полиции[5].

Практика использования для подавления революционного движения наряду с политической и общей полиции была продолжена в февральские дни 1917 г.[6]

Поскольку социальное недовольство было направлено прежде всего против тех органов власти, которые непосредственно выполняли ее распоряжения и наиболее близко соприкасались с населением[7], полиция в числе первых приняла на себя удар со стороны восставше-

* *Кузнецова Елена Николаевна* – доцент кафедры государственного и административного права Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, кандидат юридических наук, доцент.

го народа.

Анализ революционных событий приводит к выводу, что решающую роль в ликвидации полицейского аппарата на местах сыграло массовое движение рабочих, служащих, крестьян и солдат местных гарнизонов – отчасти стихийное, отчасти организованное. В сложившейся ситуации новые власти были вынуждены официально признать необходимость замены полиции народной милицией[8].

Необходимо также учитывать, что Временное правительство осуществляло свою деятельность в условиях двоевластия. Последние не могли не сказаться на его политике в области государственного управления, в том числе касавшейся охраны общественного порядка. «Сложившееся двоевластие пронизывало все стороны управления», – отмечает А. В. Верещагина[9]. «С самого первого часа существования Временного правительства, – уточняет Г. В. Вернадский, – его деятельность была затруднена существованием Совета рабочих и солдатских депутатов»[10].

В Декларации Временного правительства о его составе и задачах 3 марта 1917 г., опубликованной в «Вестнике Временного правительства» № 1(46) 5 марта 1917 г., наряду с другими направлениями деятельности была заявлена и замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления (п. 5)[11]. Но данный правовой акт, по выражению Г. В. Вернадского, «был издан под нажимом Совета»[12]. Почти все положения Декларации были сформулированы этим Советом в качестве условия его отказа от участия в новой власти[13].

Отстранение от исполнения их обязанностей всех полицейских и жандармских чинов уже в первые дни революции – свидетельство реакции Временного правительства на негативную оценку полиции революционно настроенной частью общества. Конечно, данные действия не идут ни в какое сравнение с действиями ожесточившегося народа: полицейских и жандармов избивали, ранили, убивали[14].

Ликвидация полиции шла не только в кадровом, но и в структурном отношении. Буквально в первые дни революции произошли изменения в центральном аппарате Министерства внутренних дел. 6 марта 1917 г. Временное правительство приняло Постановление «О ликвидации корпуса жандармов», 10 марта 1917 г. – «Об упразднении Департамента полиции и об учреждении Временного управления по делам общественной полиции»[15]. Временное управление по делам общественной полиции и по делам личной и имущественной без-

опасности граждан заменило в составе Министерства внутренних дел Департамент полиции. Эти меры Временного правительства также рассматриваются как свидетельствующие об учете отношения масс к полиции, того, что она фактически была подвергнута слому[16].

15 июня 1917 г. Временное управление по делам общественной полиции и по делам личной и имущественной безопасности граждан было переименовано в Главное управление по делам милиции и по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан[17].

17 апреля 1917 г. Временным правительством были приняты Постановление «Об учреждении милиции» и «Временное положение о милиции», определившие правовые основы организации и деятельности народной милиции[18]. В ст. 1 «Временного положения о милиции» она определялась как «исполнительный орган государственной власти на местах, состоящий в непосредственном ведении земских и городских общественных управлений»19. При этом в нормативно-правовых актах 17 апреля и других, касавшихся милиции, содержалась идея, что она – орган, стоящий вне классов и политических партий[20]. Учреждение милиции Временного правительства, подчиненной местному самоуправлению: в городах – городскому земству, вне их – уездному, было попыткой впервые в истории России создать новую модель органов охраны общественного порядка[21].

Попытку создания народной милиции обычно расценивают как неудачную[22]. Исследователи указывают на целый ряд недостатков, которые касались организации, состава, деятельности народной милиции. Статус народной милиции как государственного правоохранительного органа не был определен[23]. Выполнению милицией своих функций мешали, по их мнению, непродуманность правительственной программы по её созданию; отсутствие четких правовых основ; отсутствие механизмов обеспечения следования нормативно-правовым актам; назначение должных лиц не по профессиональному критерию, а в зависимости от политической ориентации[24]. Кроме того, следствием двоевластия стал такой дезорганизующий фактор, как параллелизм в работе охраняющих общественный порядок структур. В столице наряду с милицией Временного правительства действовали рабочая милиция и красная гвардия, напрямую подчиненная Петроградскому Совету. Аналогичная картина наблюдалась и в других городах[25].

Однако в условиях демократизации политической системы особое значение приобретает анализ народной полиции в контексте де-

мократических реформ Временного правительства. Поэтому исследователи все чаще демонстрируют именно такой подход. Это корректирует оценку деятельности Временного правительства в области охраны общественного порядка. «В 1917 г. впервые в российской истории, – пишет В. К. Довгяло, – была сделана попытка преодолеть авторитарные традиции государственного управления и создать демократический государственный орган России – милицию»[26]. Аналогичное мнение можно обнаружить и в других трудах[27]. Авторы Памятников российского права в 35 томах рассматривают учреждение народной милиции и как составную обозначенной в законодательстве модели демократического государства[28].

Безусловно, деятельность народной милиции была весьма далекой от идеала[29]. Однако, считает В. А.Попов, «нам не следует недооценивать этот опыт»[30]. Если социально-политическая обстановка в стране в 1917 г. была такой, что позволяет говорить об «излишне» демократичных принципах формирования милиции[31], то в настоящее время она существенно иная.

Л. В. Милованова, анализируя опыт создания народной милиции «по образцу» муниципальной полиции западноевропейских стран, подчеркивает: Временное правительство не учитывало существования в них наряду с муниципальной полицией органов охраны государственной безопасности[32]. В настоящее время, при наличии в стране органов охраны государственной безопасности, такого препятствия для создания муниципальной полиции нет. Представляется, что процесс формирования в России гражданского общества, усиления роли местного самоуправления создают предпосылки для постановки вопроса о пересмотре отношения к децентрализации государственного управления в области охраны общественного порядка и муниципальной полиции.

© Кузнецова Е. Н., 2018

---

[1] *Несмиянов А. Н.* Полицейская система России в межреволюционный период 1917 года // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 года / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПБ., 2017. С. 172–175

[2] *Попов В. А*. Организация охраны общественного порядка в России в феврале – октябре 1917 года // Российская академия общественных наук. Научные труды. Вып. 6: В 3 т. Т. 1. М., 2006. С. 355.

[3] *Довгяло В. К.* Становление и развитие органов милиции на территории

Пермской губернии (февраль 1917 – март 1921 г.): Дис. … канд. ист. наук. Пермь, 2004. С. 3–4.

[4] *Нижник Н. С.* О неизбежности краха полицейского государства в 1917 году // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX – начала XXI вв.: Материалы международной научной конференции, Витебск – Псков, 27 февраля – 3 марта 2017 г. Витебск, 2017. С. 303–304.

[5] *Быков А. В.* Проблемы развития полиции России в условиях революции 1905–1907 годов и Первой мировой войны // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 года / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПБ., 2017. С. 163–164.

[6] *Нижник Н. С.* Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции // Государство и право в эпоху революционных преобразований (к 100-летию революции в России): Материалы международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 25–26 мая 2017 г. М., 2017. С. 349–350.

[7] *Несмиянов А. Н.* Полицейская система России в межреволюционный период 1917 года. С. 173; *Нижник Н. С.* О неизбежности краха полицейского государства в 1917 году // Великая Российская революция 1917 года в истории и судьбах народов и регионов России, Беларуси, Европы и мира в контексте исторических реалий XX – начала XXI вв.: Материалы международной научной конференции, Витебск – Псков, 27 февраля – 3 марта 2017 г. С. 306.

[8] *Тропов И. А.* От полиции к милиции: изменения в системе правоохранительных органов Петроградской губернии // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. С. 179.

[9] *Верещагина А. В.* Уголовная юстиция межреволюционного периода (февраль – октябрь 1917 года). М., 2016. С. 18.

[10] *Вернадский Г. В.* Русская история. М., 1997. С. 294.

[11] *Российское* законодательство X–XX веков: В 9 т. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. М., 1994. С. 124–125.

[12] *Вернадский Г. В.* Русская история. С. 294.

[13] *История* государства и права СССР. Ч. 1 / Под ред. О. И. Чистякова, И. Д. Мартысевича. М., 1985. С. 259.

[14] *Несмиянов А. Н.* Полицейская система России в межреволюционный период 1917 года. С. 173; *Тропов И. А.* От полиции к милиции: изменения в системе правоохранительных органов Петроградской губернии. С. 178.

[15] *Милованова Л. В.* Гражданская милиция в России в 1917 году (историко-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. М., 2004. С. 72.

[16] *Памятники* российского права: В 35 т. Т. 21: Памятники права Временного

правительства: Учебно-научное пособие / Под общ. ред. А. А. Демичева, Р. Л. Хачатурова. М., 2015. С. 158.
[17] Там же. С. 159.
[18] *Милованова Л. В*. Политика Временного правительства в области создания органов народной милиции и реорганизации Министерства внутренних дел // Курицын В. М. Концепция истории государства и права. М., 2008. С. 684.
[19] Там же. С. 685.
[20] *Довгяло В. К.* Становление и развитие органов милиции на территории Пермской губернии (февраль 1917 – март 1921 г.): Дис. … канд. ист. наук. Пермь, 2004. С. 88; *Милованова Л. В.* Политика Временного правительства в области создания органов народной милиции и реорганизации Министерства внутренних дел. М., 2008. С. 692.
[21] *Попов В. А*. Организация охраны общественного порядка в России в феврале – октябре 1917 года. С. 354.
[22] *Довгяло В. К.* Становление и развитие органов милиции на территории Пермской губернии (февраль 1917 – март 1921 г.): Дис. … канд. ист. наук. С. 251; *Несмиянов А. Н.* Полицейская система России в межреволюционный период 1917 года. С. 174.
[23] *Нижник Н. С.* Полицейская система – структурно-функциональный элемент правоохранительной системы государства // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции 21 сентября 2012 года. Ч. 1. СПб., 2013. С. 10–22.
[24] *Несмиянов А. Н.* Полицейская система России в межреволюционный период 1917 года. С. 174; *Попов В. А*. Организация охраны общественного порядка в России в феврале – октябре 1917 года. С. 355; *Милованова Л. В*. Политика Временного правительства в области создания органов народной милиции и реорганизации Министерства внутренних дел. С. 683; *Нижник Н. С*. Тотальный полицейский режим как детерминанта российской революции. С. 351.
[25] *Верещагина А. В.* Уголовная юстиция межреволюционного периода (февраль – октябрь 1917 года). М., 2016. С. 18–19; *Довгяло В. К*. Становление и развитие органов милиции на территории Пермской губернии (февраль 1917 – март 1921 г.): Дис. … канд. ист. наук. С. 250.
[26] *Довгяло В. К.* Становление и развитие органов милиции на территории Пермской губернии (февраль 1917 – март 1921 г.): Дис. … канд. ист. наук. С. 251.
[27] *Милованова Л. В*. Политика Временного правительства в области создания органов народной милиции и реорганизации Министерства внутренних дел. С. 692; *Смирнов Д. А.* Российское государство и полицейская реформа: историко-правовое исследование. М., 2016. С. 119.
[28] *Памятники* российского права: В 35 т. Т. 21: Памятники права Временного правительства: Учебно-научное пособие / Под общ. ред. А. А. Демичева, Р. Л. Хачатурова. С. 26–27.
[29] Там же. С. 27.
[30] *Попов В. А*. Организация охраны общественного порядка в России в феврале

– октябре 1917 года. С. 355.

[31] *Несмиянов А. Н.* Полицейская система России в межреволюционный период 1917 года. С. 174.

[32] *Милованова Л. В.* Гражданская милиция в России в 1917 году (историко-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. С. 72.

Н. А. Нагорная*

ОБРАЗОВАНИЕ НАРОДНОЙ МИЛИЦИИ КАК СЛЕДСТВИЕ СВЕРЖЕНИЯ САМОДЕРЖАВИЯ В РОССИИ

4 марта 2017 г. белорусская милиция отметила свой 100-летний юбилей. В то время как российская полиция в 2018 г. отмечает уже свое 300-летие. В своей статье мы хотим освятить некоторые особенности организации и деятельности милиции в белорусском регионе Российского государства в марте – октябре 2017 г. Но прежде чем говорить об этом, считаем важным обратить внимание на следующие исторические факты, касающиеся образования территорий Западного края России.

Белорусские земли были включены в состав России после трех разделов Польши (1772 г., 1793 г., 1795 г.) и на них сразу же распространились общеимперские законы.

В это же время в Великом княжестве Финляндском полицейский аппарат был самостоятелен. В Прибалтийских губерниях полицейские функции выполняли суды. Регионы «…Закавказья и Туркестан по характеру управления являлись колониями»[1] и управлялись военными наместниками. То есть, в разных регионах России была своя специфика в организации полицейского аппарата.

Что касается России, то к февралю 1917 г. она оказалась в политической и государственной изоляции, так как находилась в состоянии войны. На фронтах российская армия терпела поражение за поражением. Значительная ее территория была оккупирована, армия была деморализована. Солдаты не хотели воевать, не хватало оружия, боеприпасов, обмундирования, многие дезертировали. Процветало воровство казенного имущества.

В это время Ставка Верховного Главнокомандующего находилась в г. Могилеве. Николай II прибыл в Ставку, надеясь, что присутствие его в прифронтовой полосе воодушевит войска и приведет к военному успеху, но, к сожалению, этого не произошло – над Россией нависла угроза военного поражения в войне. Необходимо было предпринимать срочные меры к укреплению власти, но царская власть к этому уже не была способна, хотя сложившаяся политическая ситуа-

* *Нагорная Наталья Александровна* – старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Могилевского института МВД Республики Беларусь.

ция требовала решительных мер. Николай II упорно не хотел видеть революционной ситуации в стране и не допускал возможности какой-либо демократизации российского общества. Окружение не поддерживало его в этом упорстве, а генералитет, по сути, предал.

Все политические партии стремились использовать такое положение в стране для достижения своих программных целей: одни желали ограничения самодержавия парламентом, а другие (левые партии) желали свержения царя. И только полиция, которую царизм взращивал на протяжении двухсот лет, не предала его и была его опорой до последнего дня, то есть до упразднения Петроградского охранного отделения 27 февраля 1917 г. Но это не спасло царизм и 2(15) марта 1917 г. Николай II отрекся от престола[2]. После свершения Февральской буржуазной революции и отречения царя, в Петрограде было организовано Временное правительство. Весь старый государственный аппарат, в том числе и полиция, были подвергнуты слому.

В белорусских губерниях, как и по всей России, происходили захваты или разгромы зданий участков полиции, их поджоги, избиения полицейских и жандармов. В ситуации, когда народные массы уже практически сломали полицейскую систему, Временное правительство, с опозданием, своим Постановлением от 10 марта 1917 г. ликвидировало Департамент полиции. Следует отметить, что еще в момент своего образования Временное правительство в числе своих реорганизационных мероприятий обещало заменить полицию народной милицией с выборным начальством, подчиненным органам местного самоуправления. Выполняя свое обещание, 17 апреля 1917 г. Временное правительство приняло постановления «Об учреждении милиции» и «Временном положении о милиции», которые должны были составить правовую основу организации и деятельности народной милиции. Однако данные постановления были приняты с опозданием, поскольку советы рабочих и солдатских депутатов уже активно отвоевывали власть у Временного правительства во всех регионах, в том числе и инициативу по созданию народной милиции. Временное правительство теряло управление страной. В сложившейся ситуации Министерство внутренних дел не могло в полной мере исполнять возложенные на него функции, связанные с охраной общественного порядка и борьбой с преступностью. Постепенно укрепившаяся власть Советов фактически руководила образованными органами милиции, а подчиненные советам вооруженные отряды осуществляли охрану общественного порядка и борьбу с преступностью.

Говоря о политических предпосылках образования народной милиции в регионах России, мы хотим остановиться на обстоятельствах ее возникновения в белорусском регионе. Очевидно, что Первая мировая война по белорусским землям «…ударила особенно жестоко. Уже в 1915 году германскими войсками была оккупировано ¼ часть территории Беларуси с населением около 2 млн человек. Не оккупированная часть являлась ближним тылом Западного фронта с численностью войск в 1,4 млн человек»[3]. Кроме этого, здесь оказались 1,3 млн беженцев из Польши и Литвы. Естественно, что в такой ситуации личная и имущественная безопасность граждан поддерживалась с трудом. Для поддержания правопорядка «…полиция в местностях, объявленных на военном положении, была подчинена военным властям»[4]. В данный регион, как и в другие регионы России, Временное правительство направляло своих представителей – комиссаров, которые, однако, не пользовались авторитетом ни у населения, ни у новых выборных органов власти – Советов рабочих и солдатских депутатов. Эти Советы со временем отвоевали власть у Временного правительства во всех регионах России.

В белорусском регионе это происходило следующим образом: 4 марта 1917 г. Канцелярия гражданского коменданта г. Минска издала акт, согласно которому служащий Всероссийского Земского Союза М. В. Фрунзе назначался временным начальником милиции Всероссийского Земского Союза по охране порядка в г. Минске. В этот же день отряды боевых дружин рабочих и милиции разоружили бывшую полицию, захватили городское полицейское управление и взяли под охрану важнейшие государственные учреждения. 5 марта 1917 г. Минск рапортовал об образовании милиции. Возглавив минскую милицию, М. В. Фрунзе активно привлекал в ее состав солдат и рабочих, разделяющих идеи большевиков. Со временем вся милиция укомплектовывалась рабочими и солдатами, превратившись в народную милицию.

Таким образом, свержение самодержавия, а затем падение Временного правительства, ликвидация полиции, являющейся длительный срок опорой царизма, замена ее на народную милицию, привели к укреплению власти Советов, к установлению диктатуры пролетариата.

Обобщить вышеизложенное можно словами профессора А. Ф. Вишневского, который в своей монографии «Организация и деятельность милиции Беларуси» писал, «…что в современных услови-

ях история милиции, являясь составной частью белорусской истории, … помогает анализировать социальные явления, участвовать в разработке путей развития белорусского общества, … потому что и сама милиция формировалась, росла и развивалась как составная часть единого государственного аппарата, призванного обеспечивать общественный порядок»[5].

© Нагорная Н. А., 2018

[1] *Борисов А. В*. Полиция Российской империи. М., 2014. С. 263.
[2] *Трещенок Я. И*. История Беларуси: В 2 ч. Ч. 1: Досоветский период. 2-е изд. Могилев, 2004. С. 283.
[3] Там же. С. 287.
[4] *История* полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы. М., 1998. С. 43.
[5] *Вишневский А. Ф*. Организация и деятельности милиции Беларуси. 1917–1940 гг.: Историко-правовые аспекты. Минск, 2000. С. 4.

Н. В. Патраш*

К ВОПРОСУ О ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ В 1917 ГОДУ (НА ПРИМЕРЕ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ ПСКОВСКОЙ ГУБЕРНИИ)

Начало XX в. для Российского государства было ознаменовано тяжелыми политическими, социально-экономическими потрясениями, которые были вызваны русско-японской войной, Первой русской революцией, Первой мировой войной, Великой Российской революцией, Гражданской войной.

В истории государственных учреждений России 1917 г. был особенно судьбоносным периодом. Свержение монарха Николая II, вследствие чего Российская империя как монархия прекратила свое существование, и приход к власти Временного правительства привнесли новые веяния в устройство государства и жизни страны.

В данных обстоятельствах наиболее важной задачей правительства было обеспечение функционирования всех властных государственных структур в духе нового времени. Особенно это усилилось в условиях Первой мировой войны, когда вся жизнь государства, в том числе и деятельность правоохранительной системы, подстраивалась под нужды военного времени. В механизме государственных учреждений особое место занимали судебные органы власти, основной функцией которых было осуществление правосудия.

С утверждением власти Временного правительства в лице министра юстиции А. Ф. Керенского судебные учреждения Петрограда приветствовали ее и выражали «свою радостную готовность всеми силами служить насаждению истиннаго правосудия по совести и закону на благо родины и свободнаго народа»[1]. С целью сохранения непрерывности правовых процессов постановлением правительства от 25 марта 1917 г. была создана специальная «Комиссия для восстановления основных положений Судебных уставов и согласования их с происшедшей переменой в государственном устройстве»[2] по реализации установки правительства – «назад к Судебным уставам 1864 года»[3]. Российский юрист и политический деятель М. М. Винавер, оценивая политику Временного правительства, отме-

* *Патраш Наталья Васильевна* – ассистент кафедры философии Псковского государственного университета.

чал: «Правосудие есть область государственной жизни, пожалуй, наиболее нуждающаяся в некотором консерватизме… И потому также вероятно, с особою радостью была встречена та особливая, в существе резко консервативная, мера в области суда, которую предпринял первый революционный министр юстиции А. Ф. Керенский и которая направлена к возстановлению и сохранению Судебных уставов, как они были созданы в 1864 году»[4].

Основные направления деятельности Временного правительства были определены в Декларации от 3 марта 1917 г., в которой указывались первоначальные задачи курса демократизации государства, то есть процесса постепенного утверждения принципов демократии, установления и развития демократического строя, переустройства общества на демократических основах[5]. В первую очередь это касалось проведения амнистий по политическим и религиозным преступлениям, введения гражданских свобод, отмены сословных, вероисповедных и национальных ограничений, реформирования полиции, организации выборов на демократических началах (всеобщее, прямое, равное и тайное голосование), подготовки выборов в Учредительное собрание, которое должно было установить форму правления и конституцию в России[6].

В Псковской губернии преобразование судебной системы на демократических началах завершено не было. Изменению подверглась в первую очередь подсистема местных судов. Как известно, после проведения судебной контрреформы Александром III, которая ликвидировала мировой суд и учредила судебно-административный орган – институт земских участковых начальников, пошатнулись демократические основы судебной реформы 1864 г. – вновь произошло слияния суда и администрации. Реформирование местного суда по закону от 15 июня 1912 г. «О преобразовании суда в сельских местностях» не привнесло изменений в деятельность судебной системы Псковской губернии, так как восстановление мирового суда осуществлено не было. Поэтому вплоть до 1917 г. в губернии функционировал институт земских начальников в качестве судебной инстанции. Однако в условиях преобразований судебной системы Временным правительством были предприняты попытки восстановления мирового суда по постановлению от 4 мая 1917 г. «О временном устройстве местного суда». В условиях реализации основных положений данного постановления были ликвидированы институт земских начальников, городских судей и уездные члены окружного суда. Однако восстановления

суда так и не последовало в связи с тем, что уездные земские собрания губернии не были еще преобразованы на «широких демократических началах»[7]. С целью осуществления непрерывного судопроизводства в Псковской губернии был учрежден институт временных мировых судей[8].

Необходимо отметить, что претворения в жизнь одной из задач нового правительства – введение гражданских свобод и отмены сословных, религиозных, национальных ограничений, частично нашло свое отражение и в судебной системе. Это, прежде всего, касалось уравнения полов в возможности поступления на службу в государственные учреждения. Так, согласно ст. 4 постановления от 4 мая 1917 г. «в мировые судьи могут быть избираемы лица обоего пола»[9]. В Псковской губернии в условиях военного времени имелись примеры исполнения обязанностей нотариуса женщиной-крестьянкой. В 1917 г. значительно увеличилось количество женщин, которые находились на службе в качестве секретарей. Без внимания не остался и вопрос о допущении женщин выступать в судебном процессе в роли адвокатов, который неоднократно поднимался с момента учреждения данного института.

В подсистеме общих судом одним из демократичных элементом судебного реформирования еще с 1864 г. являлся суд присяжных заседателей. Доктор юридических наук А. А. Демичев указывал на наличие многочисленных постановлений в отношении суда присяжных, подтверждающих курс на его демократизацию[10]. Из постановления Временного правительства «Об отмене вероисповедных и национальных ограничений» от 20 марта 1917 г. следовало упразднение всех действующих ранее узаконений по ограничению исполнения обязанностей присяжных заседателей в зависимости от принадлежности к той или иной вере или национальности[11]. Присяжным заседателям вновь предоставили право участия помимо окружных судов, в судебных палатах, уголовно-кассационном департаменте Правительствующего Сената, согласно постановлению от 30 марта 1917 г. «Об отнесении дел о преступлениях по должности, подлежащих рассмотрению Верховного уголовного суда, к ведомству кассационных департаментов Сената»[12]. Возвращение в их ведение практически всей категории дел ранее изъятых, а также получение возможности рассмотрения дела о государственных преступлениях, демонстрировало проявление политики Временного правительства отхода от контрреформ и возращение к основам судебной реформы 1864 г. Как отмечала

О. Ю. Трофимова, демократизация суда присяжных проявилась в отмене имущественного ценза и других ограничений[13]. Из постановления «Об изменении Главы II, раздела II Судебных уставов о присяжных заседателях» от 21 сентября 1917 г. следовало упразднение имущественного ценза, избрание исключительно мужчин в лице присяжных, достигших двадцатипятилетнего возраста и проживавших в том уезде, где происходило избрание, а также увеличение ценза грамотности по средствам требования к умению не только читать по-русски, но и писать[14].

Таким образом, органы судебной власти Псковской губернии являлись одними из ключевых элементов правоохранительной системы, в отношении которых предпринимались попытки их реформирования на демократических основах. Однако в условиях непродолжительной власти Временного правительства некоторые аспекты данных преобразований остались нереализованными.

© Патраш Н. В., 2018

---

[1] Приветствия министру юстиции // Журнал Министерства юстиции. 1917. Апрель. С. 48.

[2] *Высшие* и центральные государственные учреждения России. 1801–1917. Т. 2: Центральные государственные учреждения. Министерство внутренних дел. Министерство юстиции. Министерство финансов. Министерство торговли и промышленности. Государственный контроль. СПб., 2001. С. 101.

[3] *Герцензон А. А., Грингауз Ш. С., Дурманов Н. Д.* и др. История советского уголовного права. М., 1948. С. 16.

[4] *Винавер М. М.* Гражданская хроника // Вестник гражданского права. 1917. № 3–5 (март–май). С. 132.

[5] Демократизация // Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 111.

[6] *Старцев В. И.* Внутренняя политика Временного правительства первого состава / Под ред. О. Н. Знаменского. Л., 1980. С. 123.

[7] Государственный архив Псковской области (далее – ГАПО). Ф. 78. Оп. 11. Д. 1. Л. 132.

[8] Подробнее см.: *Патраш Н. В.* К вопросу о восстановлении мирового суда Псковской губернии в 1917 году // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. 2017. № 3(164). С. 78–85.

[9] Постановление Временного правительства от 4 мая 1917 г. «О временном устройстве местного суда» // Вестник Временного правительства. 1917. № 51(97). С. 1.

[10] *Демичев А. А.* История суда присяжных в дореволюционной России (1864–1917 гг.). М., 2007. С. 220.

[11] Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1779. Оп. 2. Д. 1. Ч. 1: Журнал заседания Временного правительства. № 26. 20 марта 1917 г. Л. 76 об.–

77.

[12] Постановление Временного правительства от 30 марта 1917 г. «Об отнесении дел о преступлениях по должности, подлежащих рассмотрению Верховного уголовного суда, к ведомству кассационных департаментов Сената» // Журнал Министерства юстиции. 1917. Май–июнь. С. 3–4.

[13] *Трофимова О. Ю.* Институт присяжных заседателей: история и современность. Чебоксары, 2006. С. 23.

[14] *Демичев А. А.* История суда присяжных в дореволюционной России (1864–1917 гг.). С. 224.

А. М. Петров*

ГЛАВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ МЕСТАМИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ СТАТУС ТЮРЕМНОГО ПЕРСОНАЛА

В ежегодном послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации В. В. Путин отметил, что 2017 год – год столетия Февральской и Октябрьской революции. Это весомый повод еще раз обратиться к причинам и самой природе революции в России. Не только для историков и ученых, российское общество нуждается в объективном, честном, глубоком анализе этих событий. Уроки истории нужны нам, прежде всего, для примирения, для укрепления общественного, политического, гражданского согласия, которого нам удалось сегодня достичь[1].

В этой связи уникальным, по своей сути, является период деятельности Временного правительства. В сложившейся обстановке после Февральской буржуазно-демократической революции, в условиях военного времени, экономической разрухи вновь образованной власти необходимо было построить эффективную систему социально-экономического обеспечения служащих государственных органов. Не исключением стали органы и учреждения тюремной системы, доставшиеся Временному правительству от прежнего режима царской власти.

В связи с провозглашением государством нового либерального курса преобразований тюремное ведомство начало предпринимать ряд шагов, направленных на улучшение социально-экономического положения своего тюремного персонала.

Анализ материального обеспечения служащих Главного управления местами заключения (далее – ГУМЗ), образованного на основании постановления Временного правительства от 26 апреля 1917 г., следует начать с характеристики их денежного довольствия.

Основу денежного довольствия служащего составлял оклад, который состоял из жалованья и столового содержания[2]. Так, коллежский асессор И. Павлов-Сильванский Владимирского арестантского

* *Петров Антон Михайлович* – преподаватель кафедры управления и административно-правовых дисциплин юридического факультета Владимирского юридического института ФСИН России.

отделения получал жалованье в размере 60 руб. в месяц и столовое содержание также в размере 60 руб. в месяц, итого – 120 руб. в месяц. При этом некоторым служащим не выплачивалось годовое столовое содержание, а, соответственно, и ежемесячное столовое содержание. Например, к таким служащим относились священники, врачи тюремных больниц, фельдшеры тюремных больниц[3].

В условиях трудной экономической ситуации существующие оклады материального содержания служащих пенитенциарной системы не удовлетворяли их потребности в полном объеме ввиду удорожания жизни после Февральской революции. В этой связи в целях сохранения кадрового состава ведомства Временное правительство постановлением от 29 июля 1917 г. признало нужным отпустить из средств государственной казначейства, несмотря на все возрастающие военные расходы, новые значительные ассигнования на улучшение материального положения служащих местных учреждений пенитенциарного ведомства, в особенности же чинов стражи мест заключения. По данным М. Г. Деткова, только на содержание центрального аппарата ГУМЗ было затребовано 652 166 руб. 68 коп.[4]

Размер окладов служащих тюремной системы зависел от дополнительных выплат, выдаваемых специальными фондами тюремного ведомства, размер которых определялся исходя из уровня арестантского заработка. По мнению начальника ГУМЗ А. А. Жижиленко, данный путь формирование оклада служащих весьма пагубно сказывался на эффективности службы, а также был «...весьма неудачен, так как заинтересованность чинов местных тюремных учреждений в особой интенсивности труда состоявших в их ведении заключенных приводила нередко к весьма нежелательным уклонениям от нормального тюремного режима, а сложная предпринимательская деятельность по ведению некоторых сравнительно крупных торгово-промышленных операций, за которые тюремные служащие охотно брались в расчете на повышение арестантского заработка и соответствующее увеличение наградных, в значительной мере отвлекала чинов тюремного ведомства от выполнения весьма существенных обязанностей чисто пенитенциарного характера. Поэтому в дальнейшем подобные выдачи следует вовсе отменить»[5].

Ввиду этого, Временное правительство постановлением от 18 августа 1917 г. № 197 признало нужным отпустить из средств государственного казначейства новые значительные ассигнования на улучшение материального положения служащих местных учрежде-

ний пенитенциарного ведомства. Так, начальник тюрьмы, в зависимости от разряда, должен был получать ежегодное денежное довольствие в сумме до 4800 руб. при обеспечении его казенной квартирой; помощник его – до 3000 руб. в год. Надзирателям и надзирательницам, имеющим выслугу более 5 лет, выплачивалось добавочное содержание в размере 120 руб. в год, имеющим выслугу более 10 лет – 240 руб. в год.

21 сентября ГУМЗ на основании постановления Временного правительства от 2 июля 1917 г. предписало повысить годовые оклады содержания священникам и другим церковным служителям[6].

Положительным моментом в финансовом обеспечении сотрудников ГУМЗ и его органов являлось стремление снизить риск возможных конфликтов между «старыми служащими» и вновь набранными. Для этого руководство ГУМЗ позволило пользоваться ранее выслуженными прибавками к основному содержанию, если денежная совокупность с учетом старого добавочного содержания была выше.

В отдельных местностях по решению начальника ГУМЗ устанавливались повышенные оклады содержания для медицинского персонала и священнослужителей, не выходя за пределы сметы на содержание этих служащих. Дополнительные средства должны были поступить также и за счет сокращения расходов на выдачу начальникам IV разряда тюрем общего устройства прибавок за выслугу 5 и 10 лет. Эти и другие меры позволили сократить расходы из государственного казначейства на 1 163 680 руб.[7]

Временным правительством были предприняты шаги к вознаграждению тех сотрудников, кто честно и беспрекословно выполнял свои обязанности. 31 июля 1917 г., ГУМЗ издал циркуляр № 64, на основании которого были внесены изменения в Устав о содержащихся под стражей. Так, для чинов стражи с 1 августа 1917 г. устанавливались новые оклады содержания. С этого же времени были введены новые положения, на основании которых состоящим при местах заключения надзирателям и надзирательницам, исправно и беспорочно прослуживших в течение 5 лет, добавлялось содержание в размере 120 руб. в год, а в течение 10 лет – в размере 240 руб. в год[8].

В условиях военного времени в ряде регионов принимались меры по поддержке надзирателей, эвакуированных из других губерний. Так, владимирским тюремным инспектором было дано указание выплатить единовременное пособие 10 надзирателям, эвакуированным из других губерний и состоявшим в настоящее время на службе при

отделении, сумма выплаты составила 233 руб. 33 коп.[9]

ГУМЗ оказывало материальную поддержку семьям служащих, призванных по мобилизации на военную службу. Им полагалась процентная надбавка на дороговизну жизни.

Кроме того, служащим, которые заведовали работами заключенных на основании ст. 363 Устава о содержащихся под стражей, устанавливалось дополнительное вознаграждение. При этом с августа 1917 г. были прекращены все работы арестантов ввиду отсутствия последних, соответственно, прекратились и выплаты служащим[10].

Дополнительное вознаграждение устанавливалось также надзирателям, сопровождающим ассенизационный обоз, который представлял собой специальный транспорт с рабочими-ассенизаторами для удаления отбросов и нечистот из города. Во многих городах функцию вывоза нечистот выполняли учреждения пенитенциарной системы, которым перечислялись средства из местного казначейства для выдачи вознаграждения служащим, сопровождавшим ассенизационный обоз. Так, тюремное отделение губернского правления Владимирской губернии направило талон № 434/407 об ассигновании 23 марта 1917 г. из местного казначейства 139 руб. для выдачи жалованья за март 1917 г. служащим и добавочного вознаграждения надзирателям при ассенизационном обозе[11].

Несмотря на это содержание обоза стало убыточным из-за повышения цен на корма для лошадей, их подковку, ремонтные работы. Работа по вывозу нечистот служащими ГУМЗ прекратилась. В связи с тем, что ассенизационные обозы принадлежали тюремному ведомству во многих городах, создались антисанитарные условия[12], которые могли стать причиной вспышек эпидемий.

В некоторых регионах в целях материальной поддержки надзирателей тюремные инспектора разрешали выполнять им внутренние оплачиваемые работы, которые ранее выполняли заключенные. Так, 26 августа 1917 г. от владимирского тюремного инспектора на имя начальника Владимирского исправительного отделения пришло распоряжение, в котором предлагалось увеличить оплату работы по уходу за керосино-калильными фонарями надзирателям Ефиму Евстифееву и Григорию Лукьянову, поскольку ранее за данную работу оплату получали заключенные[13].

В целях дальнейшего улучшения материально-бытового обеспечения надзирателей ГУМЗ принимает меры по повышению уровня пенсионных прав чинов стражи. Для установления и начисления по

выслуге той или иной суммы пенсии, а также для выплат единовременных пособий ГУМЗ потребовало от служащих ответить на следующие вопросы: Сколько надзиратель получал жалованья по последней должности и сколько ему было выдано в последний месяц его службы? Имеются ли какие-либо другие доходы? Не был ли надзиратель награжден пенсией за особенные заслуги за время службы или при отставке на основании общих правил. Если да, из каких сумм она производится? Если производство пенсии прекращено, то когда и по какой причине это произошло? Просил ли служащий пенсию при самом увольнении от службы или позже? Если надзиратель был удален от должности или добровольно оставил службу по причине того, что находился под судом, просил ли он пенсию в течение 6 месяцев после объявления приговора или пропустил срок? Где служащий желает получать пенсию или пособие[14]?

Несмотря на принимаемые ГУМЗ меры по материальной поддержке служащих, они оказались недостаточными. Свидетельством этому являются рост жалоб на нехватку денежного довольствия, а также учащение случаев нарушения закона служащими. В особенности это касается низших чинов ведомства – тюремных надзирателей. Так, надзиратель Ковровской тюрьмы Осип Антонович Морогинский 17 августа 1917 г. распродавал на Александровской площади полмешка табака 1 и 2-го сорта по «страшно вздутым ценам». 12 сентября 1917 г. милиционером Ковровской милиции был составлен протокол на Морогинского о спекуляции табаком. Согласно протоколу Морогинский спекулировал табаком из-за недостаточности жалованья, которое составляло 24 руб. без всяких прибавок, чего не хватало, чтобы прокормить семью, состоящую из жены и двоих детей[15].

В поисках дополнительного дохода многие вольнонаемные служащие пенитенциарной системы стали объединяться на товарищеских началах в кооперативы, дабы обеспечить членов кооператива по возможно низким ценам продовольственными и промышленными товарами. Причем формирование кооперативов вольнонаемных служащих пенитенциарной системы России происходило впервые.

Первый кооператив, который создали служащие ГУМЗ, действовал на основании устава и имел свою печать. Членом кооператива мог стать любой служащий ГУМЗ, кроме лиц, являющихся членами семьи служащих и не относящихся к ведомству. Свое фактическое функционирование кооператив начал 9 августа 1917 г. – с момента формирования кооперативного правления. 10 августа 1917 г. сотрудникам

ГУМЗ было объявлено об открытии записи в члены кооператива. Численность кооператива достигала до 450 чел. Главной целью кооператива стало своевременное обеспечение своих членов необходимыми продовольственными товарами[16].

Таким образом, ГУМЗ на первоначальном этапе своей деятельности приняло ряд подзаконных нормативных правовых актов, направленных на материальное стимулирование служащих, многие из которых были успешными. Несмотря на это с июля 1917 г. начинается резкое изменение ситуации в сфере финансирования служащих ГУМЗ, что было связано с экономическим кризисом в целом по стране, а также отрицательными процессами, происходящими в местах заключения. Так, мартовские амнистии политических и уголовных заключенных крайне негативно отразился на материальном положении служащих ГУМЗ и его органов. Это было связано с тем, что размер дополнительных выплат служащим ГУМЗ и его органов, заведующим работами заключенных, определялся исходя из арестантского заработка. А если не было арестантов, то и не было соответствующего заработка. В связи с этим ГУМЗ отказалось от дополнительных выплат служащим, заведующим работами заключенных, на основании ст. 363 Устава о содержащихся под стражей.

Несмотря на это, начальники и администрация мест заключения в регионах предпринимали меры, направленные на стабилизацию обстановки в сфере материального обеспечения служащих. Это проявилось в стремлении администрации тюрем дать возможность служащим выполнять оплачиваемые хозяйственные работы, которые ранее выполняли осужденные. Однако при этом тюремные служащие отвлекались от своих прямых обязанностей, что могло отрицательно повлиять на функционирование пенитенциарной системы.

На основании постановления Временного правительства от 5 августа 1917 г. приказами начальников тюрем, главных тюремных инспекторов в ряде регионов выплачивалось дополнительное вознаграждение служащим за добросовестное выполнение ими своих обязанностей. То есть если в учреждении имелись свободные финансовые ресурсы, начальник тюрьмы мог воспользоваться правом выплатить дополнительное денежное вознаграждение. Это частично решало проблему материального обеспечения служащих мест заключения в регионах.

В целом ситуация с июля по октябрь 1917 г. в области материального обеспечения служащих не изменилась. Рост цен на товары,

инфляция делали практически невозможным увеличение окладов содержания персонала ГУМЗ и его органов. В этой связи впервые в истории пенитенциарной системы России сами служащие предприняли усилия по улучшению своего материального положения. Одной из самых удачных мер является организация кооперативов, опыт функционирования и правового обеспечения которых, несомненно, должен быть перенят на современном этапе развития уголовно-исполнительной системы России.

В сфере бытового обеспечения служащих ГУМЗ и его органов особых изменений не произошло. Главным нововведением было создание новой формы одежды для надзирателей и надзирательниц мест заключения, отвечающей демократическому курсу политики Временного правительства.

© Петров А. М., 2018

---

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года // Парламентская газета. 2016. 8 декабря. № 45.

[2] Государственный архив Владимирской области (далее – ГАВО). Ф. 706. Оп. 2. Д. 284. Л. 15.

[3] ГАВО. Ф. 706. Оп. 2. Д. 284. Л. 19.

[4] *Детков М. Г.* Тюрьмы, лагеря и колонии России. М., 1999. С. 92.

[5] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 1779. Оп. 1. Д. 1588. Л. 53.

[6] *Скрипилев Е. А.* Тюремная политика и тюремное законодательство Временного правительства. М., 1968. С. 53.

[7] ГАРФ. Ф. 1779. Оп. 1. Д. 1588. Л. 58.

[8] ГАРФ. Ф. 7420. Оп. 2. Д. 337. Л. 59.

[9] ГАРФ. Ф. 7420. Оп. 2. Д. 337. Л. 90.

[10] ГАВО. Ф. 706. Оп. 2. Д. 285. Л. 16.

[11] ГАВО. Ф. 706. Оп. 2. Д. 287. Л. 13.

[12] ГАВО. Ф. 90. Оп. 9. Д. 32. Л. 30.

[13] ГАВО. Ф. 706. Оп. 2. Д. 286. Л. 20.

[14] ГАРФ. Ф. 7420. Оп. 1. Д. 129. Л. 12.

[15] ГАРФ. Ф. 1186. Оп. 2. Д. 191. Л. 3–4.

[16] ГАРФ. Ф. 7420. Оп. 1. Д. 5. Л. 1–8.

И. А. Тропов*

ПОЛИЦИЯ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАСТРОЕНИЯ НА МЕСТАХ В РОССИИ В 1917 ГОДУ

Проблема влияния общественных настроений на функционирование полиции в сложнейших, драматических условиях революции 1917 г. остается в современном научном дискурсе, как убедительно показала в одной из новейших публикаций Н. С. Нижник[1], еще недостаточно исследованной. Более того, в историко-правовых исследованиях до сих пор встречается однобокий взгляд на роль общества, широких народных масс в крушении «старого порядка». Некоторые авторы склонны недооценивать инициативу народных низов в борьбе за ликвидацию государственного аппарата самодержавной России. Они утверждают, что революционное бурление происходило лишь в столице, а в провинции всё было «спокойно», а новая власть утвердилась здесь «мирно»[2].

Недооценка роли общественной активности в центре и на местах в 1917 г. ведет, на наш взгляд, к упрощенному и во многом к искаженному представлению о сути происходивших в стране процессов. На основании многочисленных, как опубликованных, так и неопубликованных источников, можно определенно утверждать, что в решающие дни февраля и начала марта 1917 г. именно по инициативе «снизу» в городах, губернских и уездных центрах страны происходило массовое разоружение жандармов, разгром полицейских участков и жандармских управлений, избиения и убийства стражей порядка.

26 февраля 1917 г. один из очевидцев петроградских революционных событий, геолог Д. И. Мушкетов емко и прозорливо записал в своем дневнике: «Начинается кошмар 1905 года, но хуже, надвигается ужасное»[3]. Дальнейшее развертывание событий в центре и на местах во многом подтвердило правоту его слов. О разгроме здания полиции писали «Известия Временного комитета граждан города Гатчины»[4]. Из г. Алатырь Симбирской губернии 8 марта сообщалось следующее: «Полиция в городе упразднена, арестован исправник, его помощник и жандармский полковник. Организован комиссариат. Происходят митинги. Разгромлены тюрьма, полицейское управление и арестный

* *Тропов Игорь Анатольевич* – профессор кафедры гуманитарного образования Выборгского филиала Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена, доктор исторических наук, доцент.

дом, заключенные выпущены …»[5]. Прокурор Новгородского окружного суда сообщал в Петроградскую судебную палату об освобождении восставшими политзаключенных, а также о разгроме полицейских управлений и о сожжении всех их делопроизводственных документов[6]. В те же дни из Виленской губернии до сведения Временного правительства доводилась информация о том, что «чинами 22 железнодорожного батальона разоружена местная полиция, разгромлена канцелярия пристава и сожжена квартира урядника»[7].

Конечно, в источниках можно найти сведения и о весьма сдержанном поведении демонстрантов и митингующих в условиях революции, об их созидательной роли в организации местной жизни на новых началах, в частности, об «энергичном участии в поддержании порядка»[8]. Но в целом, ни о каком «спокойствии» в столичном регионе и в провинции России, начиная с конца февраля 1917 г., говорить не приходится. Речь идет, напротив, о практически повсеместном и массовом движении против полиции, которое вылилось в разгромы правоохранительных органов и многочисленные случаи физических расправ над полицейскими.

В основе этих по сути погромных движений лежала целая совокупность факторов. Первый из них сформировался еще задолго до февральско-мартовских выступлений в Петрограде и в провинции. Речь идет о весьма низком уровне общественного доверия к правоохранительным органам царской России. «К началу XX столетия, – отмечают современные исследователи, – в системе организации полицейской службы в Российской империи накопилось значительное количество проблем и противоречий … мздоимство, проявление насилия, грубость в отношении граждан, ненадлежащее исполнение служебных обязанностей …»[9]. Деятельность стражей порядка «зачастую имела характер антиобщественный, почти случайный и неконтролируемый», – подчеркивает в этой связи П. А. Сунгуров[10]. Формировавшаяся в обществе атмосфера недоверия и ненависти не могла не вырваться наружу в условиях крупных революционных потрясений.

Второй фактор связан с деятельностью сотрудников правоохранительных органов в центре и на местах в условиях начавшейся революции. Представления о том, что они массово и активно расправлялись с участниками социального протеста, не в полной мере соответствуют действительности. Но все же, насилие со стороны полиции получило значительный размах, особенно наглядный и возмутимый в условиях, когда армия уже фактически перешла на сторону восстав-

ших[11]. Очевидно, что такие действия вызывали волну ответного насилия со стороны революционных сил, которые не просто убивали стражей порядка, но и, по свидетельствам очевидцев, были при этом «очень довольны» и развлекали «барышень» описанием того, «как они только что убили полицейского»[12].

Наконец, третий важнейших фактор, формировавший отношение к представителям правоохранительных органов Российской империи, состоял в том, что в широких народных массах полиция рассматривалась как неразрывное, органическое целое со «старым» режимом. Никакого доверия к чинам царского государственного аппарата население не испытывало. «При первой же возможности они постараются повернуть все по-старому»[13], – утверждал один из современников и был совершенно не одинок в этом своем убеждении. Типичной можно считать ситуацию, сложившуюся в начале марта 1917 г. в Екатеринбурге. Там делегация жандармских чинов, присягнувшая (!) местному революционному комитету, принципиально не была принята его членами[14]. Но если даже в отдельных местностях революционно-демократические власти поначалу и брали на службу в милицию кого-то из бывших полицейских, полагая, что лучше иметь охрану общественного правопорядка, состоящую из «идейных противников», чем не иметь ее вовсе, то в скором времени, под давлением преобладавших на местах настроений, революционные власти меняли свою позицию и отстраняли «бывших» от службы в народной милиции[15].

В завершение хотелось бы подчеркнуть, что вне зависимости от политического курса новой власти – Временного комитета Государственной думы, а затем Временного правительства, ранее существовавшая в России правоохранительная система не имела никаких шансов сохраниться даже в модернизированном виде. Решающим фактором, повлиявшим на ее крушение, стали не опрометчивые, как часто утверждается, политические решения главы Временного правительства Г. Е. Львова, а массовые общественные настроения, лейтмотивом которых было полнейшее недоверие к царской полиции как социальному институту и к ее представителям, безотносительно к их реальной роли в революционных событиях в стране.

© Тропов И. А., 2018

[1] *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Из истории* борьбы за власть в 1917 г.: Сборник документов / Сост.:

Г. И. Злоказов, Г. З. Иоффе. М., 2002. С. 27.
[3] Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (далее – ОР РНБ). Ф. 503. Д. 311. Д. 26.
[4] Известия Временного комитета граждан гор. Гатчины. 1917. 14 марта.
[5] ОР РНБ. Ф. 152. Оп. 4. Д. 167. Л. 13.
[6] *Установление* Советской власти в Новгородской губернии (1917–1918 гг.). Сборник документов и материалов. Новгород, 1957 С. 32.
[7] ОР РНБ. Ф. 152. Оп. 4. Д. 168. Л. 11.
[8] Голос солдата. 1917. 12 мая.
[9] *Масалимов А. С., Масалимов Т. С.* Нарушение законности полицией Российской империи при осуществлении полномочий по охране общественного порядка // Вестник ВЭГУ. 2008. № 5. С. 112.
[10] *Сунгуров П. А.* Полиция Российской империи накануне революции 1917 г.: перспективы развития // Теория и практика общественного развития. 2015. № 2. С. 62.
[11] *Тропов И. А.* От полиции к милиции: изменения в системе правоохранительных органов Петроградской губернии в конце февраля – начале марта 1917 г. // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 178–181.
[12] *Harper F.* Runaway Russia. New York, 1918. P. 63.
[13] *Елецкий П.* Какие порядки должно установить Учредительное собрание. М., 1917. С. 7.
[14] ОР РНБ. Ф. 152. Оп. 4. Д. 168. Л. 60.
[15] *Сафонов Д. А.* Замена полиции милицией в России 1917 года: региональный аспект // Вестник Челябинского государственного университета. 2012. № 7(261). История. Вып. 49. С. 22.

С. И. Константинов[*]

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ЕКАТЕРИНБУРГА И ГАРНИЗОН ГОРОДА В 1917 ГОДУ

История России периода революции 1917 г. и Гражданской войны не может быть достаточно полно осмыслена без анализа численности, политических позиций и роли в борьбе офицерского корпуса Российской армии.

За время войны в офицеры военного времени - прапорщики, было произведено около 220 тыс. человек и они составляли 96 % офицерского корпуса. Следует особо подчеркнуть, что до 80 % прапорщиков происходили из крестьян и только 4 % - из дворян. Одной из причин активности в революционных событиях 1917 г. именно прапорщиков, являлось то, что для многих офицеров военного времени, имевших невысокую общеобразовательную и военную подготовку, мечтавших после окончания войны устроиться на хороших должностях, переход от полученной в армии власти к прежнему «ничтожному существованию» казался весьма нежелательным[1].

В ходе Февральской революции 1917 г. был полностью упразднен существующий полицейско-административный аппарат старой России. Была ликвидирована вся централизованная структура Министерства внутренних дел, упразднены институты губернаторов, градоначальников, земских начальников, а центральный орган МВД - Департамент полиции - был фактически разгромлен, а потом и упразднен[2].

В результате создание новой Народной милиции Временного правительства шло через потери, ошибки, издержки и привело к ещё более радикальным переменам. Реальности продолжавшейся мировой войны привели к тому, что местным властям пришлось задействовать все ресурсы еще не до конца разрушенного государственного аппарата, в лице вооруженных сил, для того чтобы поддержать элементарный порядок. Поэтому так была велика роль офицеров и солдат в создании новых силовых структур, правоохранительных органов по всей России. Не стал исключением и Екатеринбург.

По переписи населения в январе 1917 г. Екатеринбург без воин-

[*] *Константинов Сергей Иванович* – профессор кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор исторических наук, профессор.

ских частей, железнодорожной полосы отчуждения и Верх-Исетского завода имел 30 454 мужчин. Таким образом, каждый второй встречный мужчина в городе был военнослужащим. Вне всякого сомнения, гарнизон являлся самой организованной и внушительной силой[3].

2 марта 1917 г. именно солдатами местного гарнизона были разоружены жандармы станционных постов Горнозаводской железной дороги, 3 марта – чины станции Екатеринбург-1[4].

К армии представители органов местного самоуправления и общественных формирований стали апеллировать с первых дней революции. Опасаясь потери контроля над положением в административных центрах, главы городских дум и губернские комиссары один за другим направляли в столицу телеграммы с просьбами о привлечении к охране общественного порядка армейских частей. Положительные моменты в этой инициативе, конечно, были. Военнослужащие больше понимали, для чего нужна дисциплина. Немаловажным фактором было доверие, которое еще испытывало население к военным. Снимался и вопрос об их обмундировании и вооружении, ведь денег на организацию милиции, ввиду усиливающейся инфляции, катастрофически не хватало. Губернское правление проинформировало Екатеринбургскую городскую управу, что «на содержание милиции из средств Министерства внутренних дел будет отпускаться кредит только по нормам, определенным законом от 23 октября 1916 года»[5].

Представители армейских частей играли активную роль в реформировании органов местной власти и создании подразделений народной милиции. В состав исполкома Екатеринбургского совета солдатских депутатов в конце марта было избрано 28 представителей 108-го, 124-го, 126-го, 149-г полков и 698-й ополченческой дружины. В их числе были подпоручик Сарафанов, прапорщики Селянин, Быков, Маурах, Арефьев, Сазыкин, Краснов и ряд других младших офицеров. При этом Краснов, Маурах и Сазыкин позднее были откомандированы в распоряжение начальника уездной милиции и до отправки на фронт выполняли его поручения.

Военнослужащие принимали участие и в разработке новых нормативных документов для подразделений милиции. В состав группы Исполнительной комиссии Екатеринбургского Комитета общественной безопасности (далее – КОБа) по разработке «Положения о милиции» входили представители местного гарнизона – подпоручик Л. В. Болотов и фельдфебель 14-й роты 108-го запасного пехотного полка П. В. Сыропятов[6].

Однако падение дисциплины в армии стало все более явно сказываться и в милиции. «Правда, в первые недели существования Комитета общественной безопасности милиция держала себя прилично, – отмечал в воспоминаниях член правления Волжско-Камского банка и член КОБа В. П. Аничков, – но затем вновь началось взяточничество и даже грабежи. Комиссаром милиции состоял инженер Лебединский, очень милый и неглупый человек. Начальником был избран капитан Захаров, добродушный толстяк. Работали они оба не покладая рук, приходя в полное отчаяние от объёма необходимого сделать. Да и что могли они, когда в самой милиции по образцу воинских частей образовался совдеп, созывались митинги, на которых выносились постановления и порицания начальству. И главным обвинением, конечно, выставлялась "контрреволюционность"…»[7]. Неудовлетворительное положение, сложившееся во многих подразделениях народной милиции региона, вынудило местные власти вновь обратиться за помощью к армии. В конце сентября 1917 г., учитывая рост анархии и уровень преступности, военный министр А. И. Верховский отмечал в приказе, что «одной из задач, возложенных на армию в переживаемое время, является задача обеспечения внутри страны безопасности». Министр разрешил командованию запасных частей по запросам правительственных комиссаров и органов городского и земского самоуправления выделять «для организации милиции лучших офицеров и солдат запасных полков и резервных округов»[8].

Одним из результатов этого приказа, по-видимому, стало то, что 19 сентября 1917 г. на заседании Екатеринбургской городской думы на пост начальника Екатеринбургской городской милиции вновь был назначен капитан И. З. Деулин[9]. Это был боевой офицер. Сохранилась исключительно положительная аттестация, данная И. З. Деулину командиром полка полковником Рогойским в 1917 г.: родился Иван Захарович 10 ноября 1871 г.; окончил Тифлисское реальное училище, Киевское пехотное юнкерское училище по 1-му разряду; первый чин получил 8 августа 1894 г.; был ранен, участвуя в войне с Японией, и получил два ранения, участвуя в Первой мировой войне; имел чин капитана с 7 августа 1905 г.; командир батальона с 1 июня 1916 г.[10]

Правда, в должности начальника городской милиции офицер пробыл недолго – уже 23 марта он написал рапорт о сложении обязанностей. Причиной отставки послужил конфликт с солдатами на станции Екатеринбург-1, когда в ответ на требования дежурного офицера вести себя подобающим образом, солдаты проходящего эшелона

потребовали его ареста. «Как офицер я спокойно на такие требования реагировать не в силах, – писал Деулин в рапорте, – а потому работу свою в роли начальника народной милиции дальше нести не могу»[11].

Вскоре, ввиду принявших систематический характер грабежей и неспособности милиции «вести должную борьбу с преступниками», городская дума была вынуждена вновь обратиться к военным властям с просьбой о привлечении к патрулированию улиц прибывшей в город казачьей сотни[12].

Председатель исполнительной комиссии Екатеринбургского Комитета общественной безопасности писал начальнику гарнизона полковнику Карабану: «Ввиду участившихся и принявших систематический характер краж и грабежей екатеринбургского населения, особенно на окраинах, прошу Вас организовать для охраны города от преступного элемента патрульную службу. Для чего прошу привлечь казачью сотню, так как силами милиции оказывается невозможным вести должную борьбу с преступниками, для чего необходима высылка, по меньшей мере, 10 конных патрулей по 3 человека каждый»[13].

Отметим, что 19 сентября 1917 г. Городская дума вновь избрала начальником милиции капитана И. З. Деулина[14]. Начальником уездной народной милиции в августе состоял штабс-капитан Нелюбов[15].

Помимо Деулина, на различных должностях в подразделениях городской милиции Екатеринбурга находились: подпоручик С. С. Корнеев, поручики М. Т. Суслов, В. М. Кун, подпоручик С. С. Карнеев, прапорщики А. А. Воробьёв, А. А. Малюга, И. И. Климов, подпрапорщик Лукин и еще 16 военнослужащих[16].

Начальником 2-й части народной милиции состоял прапорщик П. А. Камайский[17]. Следственную комиссию Совета рабочих и солдатских депутатов возглавлял прапорщик М. П. Самоквасов[18]. Членом комиссии был прапорщик Панасенко[19].

К маю 1917 г. городские власти «для поддержания порядка в поездах во время пути» на перегонах Екатеринбург – Камышлов, Екатеринбург – Кунгур и Екатеринбург – Челябинск были вынуждены использовать армейские патрули в составе 9 команд численностью 54 человека. Кроме того, на станции Екатеринбург размещался дополнительный резерв из 60 человек на случай экстренного вызова[20].

Испытывая острый недостаток кадров, местные власти вынуждены были обращаться за помощью к командованию местных гарнизонов с просьбами о направлении на работу в милицию офицерского состава и рядовых солдат. Потребность в руководящем составе

народной милиции была столь высокой, что помимо лиц, имевших юридическое образование, либо опыт работы в прежних правоохранительных структурах, в милицию направлялись и офицеры без образования и опыта. В милиции наблюдалась высокая текучесть кадров и в связи с необходимостью отправки маршевых рот на фронт.

В результате, общая милиция, сформированная из числа добровольцев, а также солдат и офицеров местного гарнизона, не имевших ни малейшего представления о технологии розыска и раскрытия преступлений, оказалась неспособной бороться с уголовной преступностью. Она была в состоянии пресекать или раскрывать лишь те преступления, которые совершались на глазах ее сотрудников, и установление виновных не требовало профессиональных знаний и навыков.

Как следствие, Временное правительство, недооценив остроту социально-политической обстановки в стране, так и не сумело создать эффективной системы государственных органов по обеспечению правопорядка как в столице, так и в целом в стране.

© Константинов С. И., 2018

---

[1] *Кавтарадзе А. Г.* Военные специалисты на службе Республики Советов 1917–1920 гг. М., 1988. С. 25–27, 36.

[2] Постановление Временного правительства от 11 марта 1917 г. «Об упразднении Департамента полиции и об учреждении Временного управления по делам общественной полиции» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1917. № 79.

[3] *Кручинин А. А.* Екатеринбург во время Великой войны 1914–1918 гг. // Веси. 2014. № 2. С. 11.

[4] *Кириллов А., Каёта Г.* Средний Урал в горниле революций 1917 и 1991 годов. Екатеринбург, 2017. С. 51.

[5] Государственный архив Свердловской области (далее - ГАСО). Ф. Р-1573. Оп. 1. Д. 51. Л. 1.

[6] *Кобзов. В. С., Романов В. И.* Народная милиция Урала в период Февральской революции. Челябинск, 2010. С. 53, 69, 121.

[7] *Аничков В. П.* Екатеринбург – Владивосток. 1917–1922. – http://mbooka/ru/?tp=book&path (дата обращения: 18.01.2018).

[8] *Кобзов. В. С., Романов В. И.* Народная милиция Урала в период Февральской революции. С. 129.

[9] ГАСО. Ф. Р-1573. Оп. 1. Д. 56. Л. 157

[10] ГАСО. Ф. Р-1573. Оп. 1. Д. 56. Л. 134.

[11] *Кобзов. В. С., Романов В. И.* Народная милиция Урала в период Февральской революции. С. 123.

[12] ГАСО. Ф. Р-1573. Оп. 1. Д. 37. Л. 148.

[13] ГАСО. Ф. Р-1573. Оп. 1. Д. 37. Л. 155.

[14] ГАСО. Ф. Р-1573. Оп. 1. Д. 56. Л. 157.

[15] ГАСО. Ф. Р-1198. Оп. 1. Д. 2. Л. 25.
[16] ГАСО. Ф. Р-1573. Оп. 1. Д. 59. Л. 3–6.
[17] ГАСО. Ф. Р-674. Оп. 1. Д. 6. Л. 86.
[18] ГАСО. Ф. Р-674. Оп. 1. Д. 6. Л. 76.
[19] Центр документации общественных организаций Свердловской области. Ф. 41. Оп. 1. Д. 71. Л. 24.
[20] ГАСО. Ф. Р-1573. Оп. 1. Д. 37. Л. 155.

Раздел IX

СОВЕТСКАЯ МИЛИЦИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. В. Панфилец*
А. М. Иванова**

ОСНОВНЫЕ ВЕХИ СТРОИТЕЛЬСТВА МИЛИЦИИ В ПЕРВОЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

Начальный период строительства советской милиции можно условно разделить на три этапа.

Первый этап (10 ноября 1917 г. – 12 октября 1918 г.) начинается с положения НКВД РСФСР, подписанное наркомом внутренних дел А. И. Рыковым «О рабочей милиции» 28 октября (10 ноября) 1917 г., дата которого является в настоящее время профессиональным праздником сотрудников внутренних дел[1]. Рабочая или пролетарская мили-

* *Панфилец Александр Владимирович* – доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

** *Иванова Александра Михайловна* – заместитель начальника кафедры педагогики и социальной психологии Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат психологических наук.

ция трактовалась большевиками (прежде всего В. И. Лениным[2]) как форма прямой и непосредственной демократии всеобщего вооружения наиболее сознательной части пролетариата, призванного заменить кадровую армию и регулярную полицию на добровольных началах безвозмездного несения службы, в виде милиционной повинности, в свободное от основной работы время[3].

Однако, хотя Положение и провозгласило, что советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию и она находится всецело и исключительно в их ведении[4], на практике же организация милиции свелась к образованию добровольных вооруженных формирований, различных как по форме, так и по названию во многих регионах страны, по усмотрению местных Советов. Если в Казани и Кронштадте это была всеобщая милиционная повинность, то в других городах – это дружинники, красногвардейцы или же городская милиция Временного правительства, признавшая новую власть, хотя 4 декабря 1917 г. коллегия НКВД упразднила Главное управление по делам милиции Временного правительства[5]. Продолжение слома старых органов правопорядка и создание новых шло медленно, поэтому обеспечение революционного порядка в Петрограде по решению городского Совета занимались Красная гвардия, ВЧК, созданная 20 декабря 1917 г., комитет по борьбе с погромами, коммунистические отряды райкомов партии, летучие отряды райсоветов, домовые комитеты, союзы социалистической рабочей молодежи, профсоюзы и другие революционные формирования[6]. В это время происходит своеобразная переаттестация действующих милиционеров и замена их благонадежными, рекомендуемыми профсоюзами, партийными ячейками, ротными и полковыми комитетами в том, что они благонадежны[7]. Таким образом, рабочая милиция в этот период не была штатным государственным органом и представляла собой разновидность милиционной системы по вооружению населения для поддержания элементарного революционного правопорядка[8]. Последующие месяцы существования советской России показали нежизнеспособность такой милиции и уже с марта 1918 г. на различных уровнях начал ставиться вопрос о создании советской милиции на штатных началах[9].

Второй этап (12 октября 1918 г. – 31 августа 1923 г.) строительства советской милиции как штатного правоохранительного государственного органа знаменуется принятием 12 октября 1918 г. совместной Народными комиссариатами юстиции и внутренних дел

РСФСР Инструкции «Об организации советской Рабоче-Крестьянской милиции». В настоящее время эта дата является официальным Днем образования кадровой службы МВД России[10]. Инструкция в п. 2 на многие годы определила двойное подчинение милиции: «Советская Рабоче-Крестьянская милиция является исполнительным органом рабоче-крестьянской Центральной власти на местах, состоящей в непосредственном ведении местных Советов, и подчиняется общему руководству Народного комиссариата по внутренним делам». В данном документе был определен состав, финансирование и порядок определения и увольнения должностных лиц советской Рабоче-Крестьянской милиции[11].

В этот период происходит организация железнодорожной и речной (водной) милиции. В феврале 1919 г. ВЦИК РСФСР издал Постановление об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны сначала по территориальному, а затем по линейному принципу. Начало практическому созданию речной, а затем и водной милиции было положено декретом ВЦИК РСФСР в апреле 1919 г. Территориальный принцип построения водной милиции не оправдал себя, равно как и при организации железнодорожной милиции и был избран линейный принцип, который оказался наиболее целесообразным и существует по настоящее время[12].

Положение о Рабоче-Крестьянской милиции от 10 июля 1920 г., утвержденное ВЦИК и СНК РСФСР подвело итоги строительства милиции за прошедшие года и закрепило сложившуюся структуру милиции, ее обязанности и компетенцию[13]. Советская милиция в этот период состояла из основных звеньев: городской и уездной, промышленной, железнодорожной, водной (речной), розыскной милиции. Однако поиски структур и подчиненности различных звеньев РКМ продолжались постоянно.

Власть Советской республики искала формы, структуры и взаимосвязи новых органов правопорядка, отсюда многочисленные реформы, структурирование и переименования.

Третий этап (31 августа 1923 г. – 16 декабря 1927 г.) строительства советской милиции начинается с Положения «О Центральном административном управлении НКВД РСФСР», объявленного приказом НКВД № 118 от 31 августа 1923 г.[14], по которому Главное управление милиции, Центральное управление уголовного розыска и Административный отдел Наркомата сливались в Центральное административное управление (ЦАУ). На этот период главным начальником

милиции и уголовного розыска становился начальник ЦАУ НКВД, он же – начальник милиции Республики, что дало сокращение штатов более чем в два раза и на 30 % сокращение расходов на содержание аппарата[15]. К этому времени уже были ликвидированы подразделения милиции на транспорте и промышленная милиция. Это сокращение было вызвано прежде всего переходом молодого Советского государства к новой экономической политике и строжайшей экономии в период восстановления народного хозяйства. В составе ЦАУ были образованы четыре отдела: административный, милиции, уголовного розыска и канцелярии (секретариат управления)[16]. На ЦАУ НКВД РСФСР возлагались: контроль за исполнением постановлений центральной и местной властей административного характера, руководство местными органами, уголовно-розыскными учреждениями страны и профессиональной подготовкой милиции, разработка уставов и союзов, регулирование проведения в жизнь законов отделения церкви от государства и положения иностранцев, инспектирование и инструктирование местных административных органов НКВД[17].

Создание ЦАУ предопределило выпуск большого количества инструкций и ведомственных нормативных актов, практически для всех служб милиции уже за подписью начальника милиции Республики. 16 декабря 1927 г. Центральное административное управление упраздняется, а вместо него в составе Наркомата внутренних дел РСФСР образуются самостоятельные отделы милиции и уголовного розыска. Начальник отдела милиции становится начальником милиции республики, а начальник отдела УР его заместителем[18].

Основные вехи строительства советской милиции в первое десятилетие существования молодого Советского государства в окружении капиталистических враждебных стран, в чрезвычайных условиях интервенции и гражданской войны показали, что своевременные реформы и забота о кадровом составе милиции в отдельные периоды давали положительные результаты в борьбе с преступностью и поддержании революционного порядка.

Опыт организации правоохранительных органов РСФСР и СССР, их деятельности, накопленный в это первое десятилетие существования государства имеет большое значение и в наши дни при реформировании современных полицейских структур.

© Панфилец А. В., 2018
© Иванова А. М., 2018

[1] Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (далее – СУ РСФСР). 1917. № 1. Ст. 15.
[2] *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. Т. 31. С. 42–44, 91.
[3] *МВД* России: Энциклопедия / Гл. ред. В. Ф. Некрасов. М., 2002. С. 275.
[4] СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 15.
[5] *Гутман М. Ю.* Милиция Петрограда и Петроградской губернии в годы революции и гражданской войны в России: (1917–1920 гг.). СПб., 2002. С. 64.
[6] Там же. С. 67.
[7] *Первые* годы Ленинградской милиции. Л., 1967. С. 24.
[8] *Рыбников В. В., Алексушин Г. В.* История правоохранительных органов Отечества: Учебное пособие. М., 2008. С. 135.
[9] Там же. С. 137–140.
[10] *Календарь* знаменательных и памятных дат МВД России. М., 2005. С. 258.
[11] СУ РСФСР. 1918. № 76. Ст. 813.
[12] *Панфилец А. В.* Организационно-правовые основы становления и деятельности транспортной милиции в Советском государстве // Транспортная полиция России: от истоков к современности. СПб., 2017. С. 86–88, 95–96.
[13] *Министерство* внутренних дел России: 1802–2002: Исторический очерк: В 2 т. Т. II. СПб., 2002. С. 150–151.
[14] ГАРФ. Ф. 399. Оп. 43. Д. 451. Л. 65.
[15] *Рыбников В. В., Алексушин Г. В.* История правоохранительных органов Отечества: Учебное пособие. С. 150.
[16] *МВД* России: Энциклопедия / Гл. ред. В. Ф. Некрасов. С. 281.
[17] *Милиция* России: Документы и материалы. 1917–1999. Т. 1: 1917–1934 / Авт.-сост.: А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев, Б. В. Чернышев и др. Саратов, 2000. С. 167–168.
[18] ГАРФ. Ф. 393. Оп. 67. Д. 259. Л. 297.

И. В. Стариков*

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОЗДАНИЯ СОВЕТСКОГО УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА В ГОДЫ ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ

В эти дни 100 лет назад в России разгоралась Гражданская война – величайшая трагедия нашего народа, унёсшая вместе с голодом 15–20 млн человеческих жизней из 150 млн россиян. Победить в ней могла только та власть, которая установила бы в стране твёрдый правопорядок. Поэтому враждующие стороны уделяли значительное внимание вопросам охраны общественного порядка и борьбы с растущей уголовной преступностью[1]. Предметом нашего исследования является рассмотрение организационно-правовых основ создания уголовного розыска в Советской России.

После революционных событий 1917 г. единая система органов уголовного розыска в составе милиции практически отсутствовала. Они создавались в отдельных городах (Москве, Петрограде, Саратове, Омске, Иркутске, Нижнем Новгороде и др.) по инициативе местных советов при их исполкомах. Например, в Челябинске бюро уголовного сыска функционировало при штабе охраны города с июня 1917 г.[2] В целом по стране вся деятельность по розыску преступников, пресечению и предупреждению преступлений постановлением СНК от 31 января 1918 г. возлагалась на Всероссийскую Чрезвычайную Комиссию[3].

Обострение криминогенной обстановки в РСФСР осенью 1918 г. вызвало необходимость создания цельной системы уголовно-сыскных подразделений. Правовой основой их строительства стало Положение «Об организации отделов уголовного розыска», изданное НКВД РСФСР 5 октября 1918 г. Предписывалось создать органы уголовного розыска в городах с населением не менее 40–45 тыс. человек для охраны революционного порядка «путём негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом»[4]. Общее руководство организацией этих органов осуществлял НКВД, а на местах – советы.

В составе Главного управления милиции согласно инструкции

* *Стариков Игорь Владимирович* – доцент кафедры теории и истории государства и права Челябинского государственного университета, кандидат исторических наук.

НКВД и НКЮ «Об организации советской Рабоче-Крестьянской милиции» от 12 октября 1918 г. было создано на правах отдела Центральное управление уголовного розыска (Центророзыск) во главе с К. Г. Розенталем. При губернских и городских управлениях милиции образовывались отделения, а при уездных и районных управлениях – уголовно-розыскные или уголовно-следственные столы. Следствие и розыск осуществляли старшие милиционеры или временно прикомандированные агенты губернского управления. На плечи сотрудников уголовного розыска ложилась борьба с преступностью, бандитизмом, кражами[5].

Пространный и полный революционного пафоса циркуляр Центророзыска от 25 ноября 1918 г. объявлял дело уголовного розыска «в высшей степени важным для всякого цивилизованного государства». Местным отделам и отделениям предписывалось «приложить все силы к тому, чтобы профессиональные преступники, грабители и бандиты не могли спокойно проживать в районе деятельности отделения и творить своё преступное дело»[6].

Строительство уголовно-розыскного аппарата велось в очень трудных условиях: «Центророзыск нашёл невероятную разруху как на местах, так и в центре. Фактически розыскного аппарата не было, не было связи между учреждениями, не было регистрации преступников, личный состав был ниже удовлетворительного… Таким образом, Центророзыск должен был начать своё дело с самого начала»[7].

Повышению профессионального уровня работников уголовного розыска способствовало издание различных инструкций, в которых в доступной форме излагались общие сведения о системе и структуре аппаратов угрозыска, их правах и обязанностях, давались рекомендации по ведению розыскных и процессуальных действий, раскрывалась методика расследования отдельных видов преступлений. Также принимались меры по развёртыванию профессиональной подготовки кадров. 25 ноября 1918 г. Центророзыск предложил местным аппаратам направлять до 10 % наличного состава в Москву на всероссийские курсы. В 1919–1920 гг. в РСФСР действовало более 10 ведомственных учебных заведений для подготовки работников уголовного розыска[8].

В феврале 1919 г. Центророзыску было предоставлено право с согласия губисполкомов и при утверждении Главным управлением милиции открывать отделения уголовного розыска в городах с населением менее 40 тыс. человек, где был высок уровень преступности.

К сентябрю 1919 г. в РСФСР имелось 62 таких отделения (34 губернских и 28 городских в уездных городах)[9].

Большое значение для повышения эффективности деятельности уголовного розыска имели меры по его научно-техническому оснащению: в марте 1919 г. созданы Регистрационное и Дактилоскопическое бюро, которые объединили и направили работу по регистрации преступлений и дактилоскопированию преступников по всей стране.

Опыт работы уголовного розыска был обобщён в инструкции, изданной Центророзыском в конце 1919 г. Она регламентировала обязанности сотрудников по раскрытию преступлений, подчёркивала, что главное внимание следует обращать на предупреждение преступлений, их своевременное пресечение. В 1919–1920 гг. органы уголовного розыска фактически проводили предварительное следствие по большинству уголовных дел в связи с перегрузкой следственных комиссий при местных Советах. В апреле 1920 г. органы уголовного розыска и следствия были объединены в следственно-розыскную милицию (существовала до конца 1920 г.).

В ноябре 1920 г. Главное управление опубликовало уточнения для работников уголовно-розыскной милиции. Сотрудники были обязаны вести наблюдение за подозрительными местами и лицами, в них скрывающимися, вести статистику уголовных преступлений, собирать сведения о местах и времени совершения преступлений, устанавливать личности виновных и разыскивать их, выявлять свидетелей, осуществлять сбор вещественных доказательств, вести розыск преступников и т. д.[10].

Начальник Центророзыска К. Г. Розенталь в докладе на съезде заведующих губернских и областных управлений Рабоче-Крестьянской милиции указал на то, что в обязанность местных отделений уголовного розыска входит не только разыскание преступников, но и изучение мотивов преступления. Для выполнения этой задачи работники отделений должны обладать широкой осведомлённостью и знанием того, что делается в их районе. Самое существенное для борьбы с преступностью – это регистрация преступников, которую нужно поставить на должную высоту[11].

Оценивая работу советского уголовного розыска в годы Гражданской войны, необходимо отметить, что к 1920 г. в крупных городах был в значительной степени искоренён бандитизм, сокращалось число менее тяжких преступлений. Наиболее успешно работали Московский, Петроградский и Саратовский уголовные розыски. Так, Мос-

ковский угро (начальник – А. М. Трепалов) в 1919 г. раскрыл почти на 1000 преступлений больше, чем в 1918 г., а среднемесячный показатель раскрытия преступлений, который в 1918 г. не превышал 38 %, в августе 1919 г. составил 57 % (раскрытие особо опасных преступлений было ещё выше)[12].

Созданные органы уголовного розыска унаследовали свои функции от дореволюционных сыскных отделений и использовали их опыт организации, наработанные приёмы и методы работы. Сотрудники постепенно набирались опыта, повышался их профессиональный уровень. Безопасность и порядок в тылу стали залогом победы Советской власти в Гражданской войне.

© Стариков И. В., 2018

---

[1] *Степанов М. М.* Особенности строительства милиции в годы Гражданской войны // Ленинградский юридический журнал. 2007. № 2(8). С. 166.

[2] *Абрамовский А. А.* Организационно-правовые основы борьбы с уголовной преступностью в Челябинске в первый год советской власти // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. Серия: Экономика. № 20(349). Вып. 40. С. 50.

[3] *Колемасов В. Н.* Организация работы уголовного розыска России в первые годы Советской власти // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов, 2012. № 4(18): В 2 ч. Ч. II. С. 103.

[4] *Колемасов В. Н.* Организационно-правовые основы создания советской милиции // Пробелы в российском законодательстве. 2012. № 2. С. 264.

[5] *Гурьянов П. И.* Уголовный розыск РСФСР и Ярославской губернии в 1917–1920 гг. (историко-юридический аспект) // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. Исторические науки и археология. 2016. № 1. С. 62.

[6] *Булюлина Е. В.* Будни Царицынского уголовного розыска (первая половина 1920-х гг.) // Новый исторический вестник. 2010. № 1(23). С. 81.

[7] *Гражданская* война и военная интервенция в СССР: Энциклопедия / Гл. ред. С. С. Хромов; ред. кол.: Н. Н. Азовцев, Е. Г. Гимпельсон, П. А. Голуб и др. М., 1987. С. 615.

[8] *Колемасов В. Н.* Организация работы уголовного розыска России в первые годы Советской власти. С. 104.

[9] *Гражданская* война и военная интервенция в СССР: Энциклопедия. С. 615.

[10] *Гурьянов П. И.* Уголовный розыск РСФСР и Ярославской губернии в 1917–1920 гг. (историко-юридический аспект) // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. Исторические науки и археология. 2016. № 1. С. 63.

[11] *Колемасов В. Н.* Организация работы уголовного розыска России в первые годы Советской власти. С. 104.

[12] *Гражданская* война и военная интервенция в СССР: Энциклопедия. С. 615.

В. П. Тимохов*

МИЛИЦИОННЫЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ В ОРГАНИЗАЦИОННО-КАДРОВЫХ ПРАВИЛАХ ДЛЯ ОРГАНОВ ПРАВОПОРЯДКА СОВЕТСКОЙ РОССИИ

Прошедшие в России в 1917 г. Февральская и Октябрьская революции в рамках кардинального изменения общественного строя коснулись и наименования органов правопорядка: традиционный для остальных стран мира термин «полиция» заменили словом «милиция», обозначавшим правоохранительные органы в России до 2011 г. В ходе реформы МВД России основная составляющая органов внутренних дел получила именование «полиция». На сегодняшний день только четыре страны, входившие ранее в СССР (Беларусь, Кыргызстан, Таджикистан и Узбекистан), именуют свои органы охраны правопорядка и противодействия преступности милицией.

Термин «милиция» до образования Советской России употреблялся и в нашей стране, и за рубежом достаточно давно. Он происходит от латинского слова militia (лат. – военная служба, войско) и использовался для обозначения создаваемого на время войны войска, то есть, по сути, ополчения. Именно так это слово толкуется в дореволюционных российских словарях[1].

«Разрушив до снования мир насилья»[2] в 1917 г., декларируя возможность обеспечить общественный порядок силами народа, в России отказались и от слова «полиция». Введенный 28 октября (10 ноября) 1917 г. по телеграфу приказ народного комиссара внутренних дел И. А. Рыкова «По рабочей милиции» обязал все советы рабочих и солдатских депутатов учреждать рабочую милицию.

В соответствии со смыслом термина «милиция» акцент в создании и комплектовании органов правопорядка делался на классовом отборе кадров и временном исполнении ими правоохранительных функций, в том числе, в форме специальной повинности.

Так, в первые месяцы советской власти в России наиболее массовой и эффективной структурой обеспечения правопорядка стала Красная гвардия, вооруженные отряды которой создавались больше-

* *Тимохов Виктор Петрович* - профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент.

виками из рабочих в крупных городах для подготовки и осуществления революции[3]. Но как самостоятельная и нецентрализованная структура Красная гвардия просуществовала недолго: уже в 1918 г. ее части были в основном интегрированы в создаваемую Красную Армию.

Среди одной из первоочередных проблем молодого советского государства была организация транспортного (железнодорожного) сообщения, которое в условиях голода и разрухи играло огромную роль в продовольственном снабжении, связи и т. п. Очевидно, если бы не был установлен контроль за работой железных дорог, советская власть в России бы состояться не смогла.

13 января 1918 г. Чрезвычайный Всероссийский съезд железнодорожников утверждает «Положение о народной железнодорожной милиции», в котором устанавливалась общая милицейская повинность железнодорожников, достигших восемнадцати лет. В полосе отчуждения железной дороги железнодорожники-милиционеры должны были обеспечивать личную, общественную, имущественную безопасность и порядок.

Но такая повинность просуществовала недолго. Непрофессиональные, неорганизованные и не имеющие необходимых ресурсов работники железной дороги не могли воспрепятствовать массовым захватам поездов толпами солдат, возвращающихся с фронта, поэтому уже 18 февраля 1919 г. ВЦИК РСФСР Декретом «Об организации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны»[4] создал для этого профессиональную структуру: Рабоче-крестьянской железнодорожную милицию, находящуюся в ведомстве НКВД.

Однако обязательность исполнения правоохранительных функций гражданами еще долго считалась концептуальной составляющей строения органов внутренних дел в Советской России.

13 октября 1918 г. было принято совместное постановление Наркомата внутренних дел и Наркомата юстиции РСФСР «Об организации советской Рабоче-Крестьянской милиции (Инструкция)»[5]. Этим документом юридически была закреплена одна из форм временного привлечения граждан к выполнению правоохранительных функций молодого государства. Инструкция (п. 7 и 8) предусматривала создание из рабочих и трудящихся крестьян на добровольной основе, а там, где это необходимо по местным условиям – и на основе повинности, «советских отрядов милиции», участники которых состояли на учете уездных и городских учреждений милиции. Члены отрядов свои

функции осуществляли безвозмездно, на общественных началах, и только в исключительных случаях было возможно предоставление платы за время, проведенное при исполнении специальных поручений.

Через десять лет нарком внутренних дел РСФСР В. Н. Толмачев, выступая на состоявшемся в марте–апреле 1928 г. Втором Всероссийском съезде административных работников с докладом «Очередные задачи в области работы административных органов», предложил оставить в милиции небольшое количество постоянных работников, а основную часть кадрового состава составлять из представителей трудящихся, для которых такая деятельность является общественной повинностью[6].

Далее такая государственная позиция была конкретизирована в постановлении Президиума ЦКК ВКП(б) и Коллегии НК РКИ СССР от 22 июня 1928 г., в котором было рекомендовано организовать на выборных началах участие представителей рабочих, крестьян и служащих в непосредственном выполнении отдельных милицейских функций. СНК РСФСР подержал инициативу НКВД РСФСР на «постепенный переход милиции и уголовного розыска на милиционную систему на основе обязательной государственной повинности трудящихся»[7].

Такие же процессы, ставившие, в том числе, своей целью снижение расходов на содержание, проходили и в Красной Армии. В основу военного строительства в СССР в 1920-х годах был положен принцип сочетания территориально-милиционного и кадрового устройства, что принято называть милиционной армией. В мирное время части такой армии состоят из учетных работников и немногочисленного профессионального постоянного командного состава. Переменный состав (рядовой и частично командный) приписывается к воинским частям, расположенным в районе их места жительства, и периодически проходит военные сборы[8].

И если в области устройства Вооруженных сил милиционная система частично прижилась, то в сфере правоохранительной деятельности от милиционного формирования органов внутренних дел отказались. Перемена доктрины формально отождествляется с изданием Постановления СНК СССР от 25 мая 1931 г. № 390[9], которым было введено в действие Положение о Рабоче-крестьянской милиции.

Тем не менее, даже действующее до 1991 г. «Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов

внутренних дел», утвержденное Постановлением Совета министров СССР от 23 октября 1973 г. № 778, содержало нормы (п. 4 и 5), обязывающие комплектовать рядовой и младший начальствующий состав, как правило, по направлениям коллективов трудящихся. Лица, поступающие на эти должности, давали письменное обязательство прослужить в органах внутренних дел не менее трех лет.

Таким образом, на протяжении многих десятилетий в организационно-кадровой доктрине органов внутренних дел советской России проявлялись милиционные положения, предполагавшие временное, а не постоянное профессиональное исполнение гражданами части правоохранительных функций.

© Тимохов В. П., 2018

---

[1] *Словарь* иностранных слов, вошедших в состав русского языка / Под ред. А. Н. Чудинова. СПб., 1894. С. 530.

[2] Слова из «Интернационала» - международного гимна коммунистических партий и гимна РСФСР в 1918–1944 гг.

[3] *Чураков Д. О.* Как это было: Красная гвардия // Город. 1998. № 4. С. 64–67.

[4] Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства (далее – СУ РСФСР). 1919. № 5. Ст. 46.

[5] СУ РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

[6] *Некрасов В. Ф., Борисов А. В., Детков М. Г. и др.* Органы и войска МВД России. Краткий исторический очерк. М.,1996. С. 242–243.

[7] СУ РСФСР. 1930. № 31. Ст. 404.

[8] *Бурцев Л. А.* Территориально-милиционная система в РККА в 1923–1928 гг. (на материалах Московского военного округа): Автореф. дис. … канд. ист. наук. Иваново, 2009. С. 6–12.

[9] Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик. 1931 № 33. Ст. 247.

Ю. Н. Бойко*

О КАДРОВОМ СОСТАВЕ И МАТЕРИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ В ЕНИСЕЙСКОЙ ГУБЕРНИИ В 1920–1925 ГОДАХ

Победа большевиков в Гражданской войне и освобождение Сибири от белогвардейцев выдвигала в качестве первоочередных задач советской власти восстановление правоохранительных структур, а также наладку бесперебойной цепочки снабжения заново созданных правоохранительных органов с целью поддержания их готовности обеспечивать законность на возвращенных территориях.

На первом этапе основная кадровая проблема заключалась в том, что все сотрудники городской милиции и уголовно-розыскных отделений, служившие при режиме Колчака, даже несмотря на их лояльность, автоматически отстранялись от выполнения правоохранительных функций с приходом новой власти. Взамен в течение нескольких недель января – февраля 1920 г. на службу были набраны новый командный состав, милиционеры и административные работники. В условиях подобной спешки качество штатов было довольно низким, большинство новых служащих имели весьма неопределенные представления о будущей профессиональной деятельности[1].

По состоянию на февраль 1921 г. из 375 сотрудников Красноярской уездно-городской милиции почти треть (118 чел.) служили в свое время в правоохранительных органах при правительстве Л. В. Колчака, а 43 – являлись унтер-офицерами царской армии. Среднее образование имели только 4 милиционера, домашнее и начальное образование – 350 чел., а 21 были совершенно неграмотными[2]. Значительную часть милиционеров составляли бывшие партизаны, принимавшие участие в освобождении Енисейской губернии от белых войск, которые зачастую были людьми малограмотными и склонными к самоуправству. Ежемесячные сводки, поступающие в политсекретариат губернской милиции, подтверждали наличие серьезных проблем с дисциплиной в подразделениях милиции. Так, осенью 1921 г. в Минусинском уезде отношение к службе у большинства милиционеров характеризовалось как индифферентное, отмечалось

* *Бойко Юрий Николаевич* – старший преподаватель кафедры иностранных языков для инженерных направлений Института филологии и языковой коммуникации Сибирского федерального университета (Красноярск).

стремление сотрудников оставить службу. В Канском уезде в ряде волостей процветало совместное пьянство бывших красных партизан и милиционеров[3].

Качественное улучшение состава милиции связывали с пополнением её рядов демобилизованными бойцами Красной Армии. В конце 1922 г. на руководящие должности в милицию Сибири были переведены 274 действующих командира. В Енисейскую губернию были направлены 20 человек из Восточно-Сибирского военного округа, из которых трое стали начальниками органов уездной милиции, один был назначен начальником отделения, 16 – заняли должности начальников районов[4].

Помимо вливаний свежих сил в ряды правоохранителей, государство организовывало кампании по сокращению штатов и чистки рядов милиции от неблагонадёжных элементов. 30 сентября 1921 г. Сибревком образовал общесибирскую комиссию по пересмотру личного состава сотрудников милиции в регионе. В результате численность штатов сотрудников органов внутренних дел в Енисейской губернии уменьшилась почти на две трети: с 3036 чел. (апрель 1920 г.) до 1100 чел. (сентябрь 1921 г.) (без уголовного розыска)[5]. Однако, в целом сокращение не слишком болезненно отразилось на органах правопорядка, поскольку произошло в основном за счёт неукомплектованных должностей.

Вторая кампания по чистке кадров в милиции началась 5 января 1923 г. и продолжалась полгода. На этот раз, помимо уездной милиции, был проверен состав сотрудников управления губернской милиции, школы комсостава, резерва и управления губернского уголовного розыска. В итоге из правоохранительных органов было уволено 138 чел.[6] и осталось 800.

Проведенные чистки штатов не привели к ожидаемому улучшению дисциплины в милиции, плюс вновь установленная численность сотрудников также не устраивала губисполком, поскольку материальное содержание такого количества милиционеров было чрезвычайно обременительно для губернского бюджета. В мае 1923 г. Президиум Енисейского губисполкома издал постановление о сокращении работников во всех учреждениях, находящихся на местном снабжении. В их число попадала и губернская милиция, штат которой сократился на 180 чел. (22%) и составил 620 сотрудников (включая административно-хозяйственный персонал).

Следующее сокращение штатов было произведено в 1924 г. в

рамках территориально-административной реформы и частичного перевода содержания правоохранительных органов с губернского бюджета на уездные и городские в 1924 г. Эти меры привели к сокращению штата енисейской милиции на 20 %, который с 1 октября 1924 г. насчитывал 499 сотрудников, включая административно-хозяйственный состав и прочих служащих. Милиционеров на губернию оставалось 295 чел. На одного волостного милиционера теперь в среднем приходилось теперь более 7 тыс. жителей[7].

Следует заметить, что, несмотря на более чем десятикратное сокращение штатов (с 3045 чел. в 1920 г. до 295 чел. в конце 1924 г.) и чистки кадров, проблема изменения качественного состава сотрудников по-прежнему оставалась нерешённой. По состоянию на 1 ноября 1924 г. из 301 только один сотрудник Енисейской губернской милиции имел высшее образование, а 8 – среднее, 239 сотрудников были с начальным и низшим образованием, 54 – являлись «только грамотными или малограмотными». За четыре года, прошедшие с момента восстановления правоохранительных органов в губернии, так и не было создано полноценное профессиональное «ядро» милиционеров: более 3 лет в милиции прослужили только 10 % (29 чел.), 23% (70 чел.) имели стаж 1–3 года, год и менее – 67% (202 чел.)[8].

Другим важным фактором, оказывающим существенное влияние на эффективное выполнение органами внутренних дел поставленных задач по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, является достойное материальное обеспечение.

Одной из самых драматических была ситуация с вещевым довольствием. По состоянию на июнь 1920 г. у милиционеров Енисейской губернии не было абсолютно никакого обмундирования за исключением нарукавных знаков. В июне 1921 г. новый начальник губернской милиции В. Ф. Емельяшин планирует организацию в районах и волостях заготовку и выделку собачьих шкур для пошива теплой одежды. По состоянию на декабрь 1923 г. милиция Енисейской губернии была снабжена обмундированием на 75 %, обувью и бельем – на 50 %, теплыми вещами – на 60 %, снаряжением – на 30 %, постельными принадлежностями – на 10 %[9].

Что касается вооружения, то в начале 1920 г. почти половина личного состава вообще не имела никакого оружия. Основными источниками его пополнения оставались реквизиция у населения; использование оружия, оставленного колчаковцами и изъятого у банд-формирований. С мая 1920 г. губернским военным комиссариатом

были выделены винтовки (старого образца) и патроны на весь штат уездной и городской милиций, а с февраля 1922 г. в губернской милиции были введены единые стандарты вооружения сотрудников. Командному и административно-хозяйственному составу полагались револьверы системы «Наган»; старший милиционер был вооружен шашкой, трехлинейной винтовкой и револьвером; конному милиционеру полагались шашка и винтовка, пешему милиционеру – винтовка[10].

В обозначенный период заработная плата выплачивалась сотрудникам стабильно, но была крайне мала: в 1923 г. промышленный рабочий в губернии получал в среднем 32,3 руб., в то время как милиционер (от младшего милиционера до начальника района) 8–9 руб. При этом минимальный набор продуктов питания и предметов первой необходимости стоил в мае 1923 г. 7,14 руб. К 1925 г. заработная плата младшего милиционера выросла примерно в 2,5 раза (21,1 руб.), но, по-прежнему, была существенно ниже оплаты труда рабочего, составлявшей на тот момент 48–52 руб.

Чтобы улучшить материальное обеспечение милиции, в июле 1922 г. было введено поощрение сотрудников уголовного розыска за счет процентных отчислений с сумм возвращенного имущества. В марте 1923 г. Енисейский губисполком объявил об отчислении в управления милиции 50 % от сумм, взысканных в качестве штрафов по делам, связанным с незаконным изготовлением, хранением и сбытом спиртных напитков и спиртосодержащих веществ. К 1925 г. премиальные от штрафов за административные правонарушения стали играть важную роль в жизни сельского милиционера, достигая 25 % от заработной платы. Значительная прибавка достигалась в основном за счет наложения взысканий на самогонщиков, основная часть которых жила в деревне. В то время как доходы городских милиционеров, благодаря отчислениям со штрафов, увеличились в среднем только на 2 руб.[11]

Таким образом, ситуация как с кадрами, так и со снабжением в советской милиции Енисейской губернии на протяжении первой половины 1920-х годов оставалась сложной. В первые годы после восстановления советской власти в Сибири удалось сформировать определённую правоохранительную структуру по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Однако недостаточное материальное обеспечение и финансирование, политика по сокращению штатов и проводившиеся чистки создавали весьма неблагоприятную обста-

новку, связанную с размыванием профессионального ядра, текучестью кадров, слабой исполнительской дисциплиной в милиции.

© Бойко Ю. Н., 2018

[1] *Бугаев Д. А.* На службе милицейской. Кн. 1: 1917–1925 гг. Красноярск, 1993. С. 62.
[2] Государственный архив Красноярского края (далее – ГАКК). Ф. Р-741. Оп. 1. Д. 110. Л. 17, 141–142.
[3] ГАКК Ф. Р-742. Оп. 3. Д. 8, Л. 2–4, 7; Д. 9. Л. 29.
[4] ГАКК Ф. Р-742. Оп. 3с. Д. 14. Л. 53.
[5] *Бугаев Д. А.* На службе милицейской. С. 51.
[6] Известия Енисейского губернского отдела управления (Красноярск). 1923. № 8–9. С. 54.
[7] ГАКК Ф. Р-874. Оп. 1. Д. 41. Л. 101–102.
[8] ГАКК Ф. Р-874. Оп. 1. Д. 61. Л. 37
[9] ГАКК. Ф. Р-742. Оп. 3. Д. 10. Л. 108; ГАКК. Ф. Р-874. Оп. 1. Д. 8. Л. 27; Д. 56. Л. 28–30.
[10] ГАКК. Ф. Р-741. Оп. 1. Д. 128. Л. 24.
[11] ГАКК. Ф. Р-874. Оп. 1. Д. 101. Л. 18, 23.

С. В. Недобежкин*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ АКТИВНОГО ОТДЕЛА УГОЛОВНОГО РОЗЫСКА НКВД РСФСР В ГОДЫ НЭПА КАК ФАКТОР ЭФФЕКТИВНОГО УКРЕПЛЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

С первых лет Октября появилась реальная опасность сращивания интересов преступников и правоохранительных органов на базе тотального расхищения формально обобществленной экономики, что вело к усилению кризиса в стране[1].

Дореволюционная организованная преступность в условиях последствий Гражданской войны и экономической разрухи перерастала в постреволюционную, интегрируя и органы молодой Советской республики. С января по 1 декабря 1920 г. только персонал милиции по 79 губерниям совершил не менее 8 тыс. различных преступлений: в Смоленской губернии – 1041, в Казанской – 514, Курской – 472, Уфимской – 390, Новгородской – 358, на сотни преступлений шел счет в Петрограде и Петроградской губернии[2].

После февраля 1922 г., когда ВЧК была упразднена, а на ее базе было создано ГПУ, основная тяжесть борьбы с преступностью легла на милицию. Советская милиция в то время только становилась на ноги, и перед ней стояло множество нерешенных проблем. Отсутствовала связь между центром и местными органами, не хватало кадров (Главное управление милиции лишь к середине 1922 г. закончило предварительную работу по созданию однообразной милиции с единой организационной структурой и твердыми штатами по всей территории РСФСР)[3]. Состояние материально-технической базы милиции и подразделений уголовного розыска в начале 20-х годов было катастрофическим. Так, в апреле 1921 г. в отделе снабжения ГУМ на всю милицию РСФСР приходилось 9 револьверов[4], паек милиционера был меньше красноармейского пайка.

Советское руководство в условиях мирного времени максимально старалось установить законность и правопорядок в стране, создать новые эффективные организационные формы борьбы с преступностью[5]. Во исполнение Приказа Главмилиции от 21 октября 1921 г., Приказа по милиции РСФСР от 5 ноября 1921 г. «О создании "Брига-

* *Недобежкин Святослав Валерьевич* – стажер адвоката Адвокатского бюро «Падва и партнеры», кандидат юридических наук, доцент.

ды-мобиль" при отделе уголовного розыска НКВД РСФСР» в качестве структурного подразделения Центрального управления уголовного розыска Главного управления милиции НКВД РСФСР было создано легендарное подразделение советского уголовного розыска – «Бригада-Мобиль» (с 1922 г. – Активный отдел уголовного розыска) (далее – Б. М.)[6].

Идея создания этого Б. М. принадлежала начальнику милиции РСФСР В. С. Корневу, начальнику отдела милиции ГУМ РСФСР В. В. Пермякову, начальнику Центророзыска В. А. Кожевникову. Возглавлять Б. М. было поручено Артуру Михайловичу Сауле. Основной функцией подразделения было оказание реальной поддержки и содействие со стороны центра местным органам милиции всей Республики при раскрытии преступлений, имеющих большой общественный резонанс, затрагивающих интересы государства, наносящих большой материальный ущерб государственным организациям и частным лицам.

В условиях федеративного устройства Республики взаимосвязь центральных и местных органов власти была очень важна для укрепления единства законности. Для этого времени многие республики в составе федеративного государства уже считали сложившийся порядок вещей в этой области суверенным. Так, ЦИК Автономии Калмыцкого народа ставил вопрос о ликвидации у себя подразделений уголовного розыска и требовал невмешательства федерального центра в дела на местах[7]. Тем не менее, местные руководители органов милиции для расследования сложных преступлений обращались за помощью в Центророзыск, вследствие чего выезжал субинспектор Б. М. Опыт поездок отражался в отчетах субинспекторов. Работники Б. М. описывали существующие проблемы организации борьбы с преступностью в условиях федеративного устройства страны. Активно предлагалось использовать опыт деятельности полиции в федеративных государствах мира.

Начальник Б. М., обобщая поступавшую информацию, продумывал дальнейшие стратегии развития органов борьбы с преступностью[8], неоднократно выступал с предложениями расширить штаты уголовного розыска, увеличить зарплату работникам милиции, разработать принципы оплаты расходов работников при раскрытии преступлений. Предлагалось исключить из компетенции уголовного розыска различных обременяющих обязанностей, таких как сбор продналога, расклейки афиш, объявлений и др. Именно благодаря предло-

жениям работников Центророзыска в Москве и других городах были введены постоянные ночные милицейские патрульные дежурства, которых до этого практически не существовало (Приказом ЦАУ НКВД от 2 сентября 1923 г. была утверждена «Инструкция постовому милиционеру», регламентирующая общие положения о постовой службе, права и обязанности постового милиционера).

Инспектора Б. М. отдела имели самый высокий показатель по раскрываемости преступлений в стране. Так, за 1922 г. раскрываемость в РСФСР составила 53–54 %, МУР – 68 %, «Бригада-Мобиль» – 91,4 %[9]. Руководством и инспекторами Б. М. была проведена большая работа по подготовке планов мероприятий компаний по борьбе с распространением кокаина[10], подпольным игорным бизнесом.

Сотрудники активного отдела, в компетенцию которых относилась разработка методик раскрытия преступлений, положили начало правовому оформлению опыта работы царской полиции и оперативно-розыскной деятельности стран Европы и США. Так, к 1921 г. в органах уголовного розыска аппарат агентуры отсутствовал полностью, как и нормативная база по этой сфере. Это объяснялось недопустимостью использования методов царской полиции по идеологическим причинам, в том числе запрещалось использовать информационные услуги криминальных элементов. Поэтому на протяжении 20–30-х годов наиболее часто применяемым способом было самостоятельное внедрение агентов уголовного розыска, официально называемых разведчиками[11]. Работники Б. М. стали одними из главных разработчиков «Инструкции по организации секретной агентуры в учреждениях уголовного розыска» от 21 ноября 1921 г.[12]

По инициативе работников Б. М. была воссоздана традиция создания музея орудий и предметов преступлений, известная в отдельных подразделениях царской полиции. 7 декабря 1923 г. был издан Циркуляр ЦАУ НКВД РСФСР «О постановке музеев при уголовно-розыскных учреждениях».

В Активном отделе впервые в истории ответственных правоохранительных органов началась вестись работа по учету преступных организаций в масштабе РСФСР. Кроме того, разработанный инспекторами Б. М. совместно с другими сотрудниками Центророзыска Республики в 1921 г. проект «Инструкции о порядке деятельности работников милиции по раскрытию преступлений», стал одним из первых проектов будущего уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1922 г.[13]

Сегодня сложилась тенденция критического отношения к событиям тех лет с позиции правовых ценностей современности[14]. Полагаем, что подобные взгляды ошибочны и необъективны. Опыт деятельности и строительства советских органов милиции был и остается важной правовой традицией, элементом правовой культуры нашего народа, умеющего выстоять перед самыми сложными вызовами.

© Недобежкин С. В., 2018

---

[1] *Курицын В. М.* Переход к НЭПу и проблемы законности: новое прочтение // Право и жизнь. 1992. № 1. С. 140–158.

[2] Статистический ежегодник 1918–1920 гг. Вып. 2. М., 1922. С. 14–15, 56–57.

[3] См. подробнее: *Недобежкин С. В.* Реорганизация НКВД РСФСР и деятельность милиции РСФСР в годы проведения НЭПа (1921–1928 гг.). Лекция. М., 2001.

[4] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 393. Оп. 31. Д. 337(1). Л. 18.

[5] *Солуков А. А.* Особенности законности как идеи советского правосознания // Исторические основания правовой науки: Сборник статей. М., 2012. С. 156.

[6] ГАРФ. Ф. Р-393.Оп. 38. Д. 22. Л. 24.

[7] *Современные* нужды милиции и некоторые итоги ее работы // Власть Советов. 1922. № 7–9.

[8] См. подробнее: *Правкин И. В., Правкина И. Н.* Роль правовой стратегии в реформировании правоохранительной системы // Современное право. 2015. № 7. С. 45–48.

[9] *Герцензон А. А.* Борьба с преступностью в РСФСР (по материалам обследования НК РКИ СССР) / Под ред. В. А. Радус-Зеньковича. М., 1928.

[10] *Токмачева А. Ю.* Организационно-правовые основы борьбы с проституцией в годы НЭПа (1921–1928 гг.): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 20.

[11] См.: *Смирнов С. А.* Исторический очерк о становлении и развитии оперативной службы органов внутренних дел (1917–1974 гг.). М., 1975.

[12] ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 31.Д. 337. Л. 32.

[13] *Недобежкин С. В.* К вопросу об организационно-правовых формах борьбы с преступностью уголовным розыском в России в первой половине 20-х годов // Правоохранительные органы России: история и современность: Материалы научно-практической конференции. М., 2000. С. 113–117.

[14] *Войде Е. Г.* Деятельность государства по обеспечению прав человека и проблемы ее совершенствования // Гражданское общество в России и за рубежом. 2014. № 3. С. 22; *Нижник Н. С.* «Современная история»: оксюморон или направление научных исследований? // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3(37). С. 80–82.

*Д. М. Гнездилова**

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В НАЧАЛЕ 1930-Х ГОДОВ

До конца 1920-х годов в составе милиции отсутствовало подразделение, непосредственно выполняющее функции по обеспечению безопасности дорожного движения. Однако, рост числа транспортных средств, а вместе с тем увеличение числа нарушений уличного движения и несчастных случаев на дорогах, указывали на необходимость создания специальной службы, в обязанности которой должно было входить регулирование дорожного движения и обеспечение порядка на дорогах.

В указанный период вопросы обеспечения безопасности дорожного движения находились в ведении Центрального управления шоссейных и грунтовых дорог и автомобильного транспорта при Совете народных комиссаров СССР (Цудотранс).

Анализ научной литературы свидетельствует о том, что инспектора Цудотранса осуществляли лишь формальный контроль за обеспечением безопасности на дорогах. В одном из отчетов о результатах проверки работы Цудотранса отмечается: «Автоинспектура на месте представлена малоквалифицированными работниками и не пользуется достаточным авторитетом»[1].

25 мая 1931 г. постановлением СНК СССР утверждается Положение о советской Рабоче-Крестьянской милиции, в соответствии с подп. «д», «е» ст. 17 которого, общая милиция выполняла обязанности по надзору за соблюдением правил уличного движения, а также правил пользования трамваями, автобусами и т. п., а также осуществляла надзор за соблюдением правил общественной безопасности при производстве строительных, дорожных и других работ.

В мае 1931 г. при Управлении Рабоче-Крестьянской милиции Москвы создается отдельный отряд регулирования уличного движения (РУД).

На основании положительного опыта, накопленного в результате образования отрядов регулирования уличного движения в Москве и Ленинграде, в циркуляре ГУРКУМ при СНК РСФСР от 10 сентября

* *Гнездилова Дарья Михайловна* – адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России.

1931 г. «О порядке организации надзора за выполнением правил уличного движения»[2] предусматривалось создание во всех крупных городах с развитым уличным движением, в первую очередь, в центрах краев и областей, в составе управлений Рабоче-Крестьянской милиции инспекций по регулированию городского движения, с возложением на них функций по организации административного надзора за выполнением правил городского движения, организации и подготовке команд по регулированию уличного движения, участию в комиссиях по теоретическому испытанию водителей, регистрации и персональный учет водителей транспорта, организации пропаганды правил городского движения.

Необходимым шагом в решении проблем безопасности дорожного движения было установление порядка учета автотранспортных средств и выдача номерных знаков, что предусматривалось постановлением СНК СССР от 5 июля 1931 г. «Об упорядочении учета автомототранспорта»[3].

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1931 г. «Об ответственности за нарушение правил учета авто-мототранспорта» ужесточалась уголовная ответственность за нарушение правил учета автомототранспорта[4]. За данные нарушения предусматривалась ответственность в виде принудительных работ на срок до одного месяца или штраф в размере до 200 руб.

Анализ постановлений и иных нормативных источников свидетельствует о том, что организационно-правовые мероприятия, принимаемые в области обеспечения безопасности дородного движения, успешно претворялись в жизнь.

В декабре 1931 г. было проведено союзное совещание по вопросам регулирования дорожного движения. Следствием резолюций совещания стал Приказ начальника ГУРКМ от 16 декабря 1931 г. «О реализации решений, принятых союзным совещанием по регулированию уличного движения». Данный Приказ определил направления деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения во всей стране. Во исполнение циркуляра ГУРКМ подразделения регулирования уличного движения создавались во многих городах Советского Союза. Одним из первых городов, в которых сформировался отряд РУД, был Нижний Новгород. В октябре 1931 г. Нижегородским краевым управлением милиции было организовано 12 постов специальной инспекции регулирования уличного движения[5].

В целях совершенствования деятельности, направленной на

обеспечение безопасности дорожного движения, впервые появляются такие обязанности милиции, как изготовление, монтаж и установка на улицах городов светофоров, дорожных знаков и указателей, а также проверка технического состояния автомототранспорта.

Новыми направлениями в деятельности милиции стало проведение мероприятий по профилактике детского дорожно-транспортного травматизма, а также совершенствование правил уличного движения на основании анализа дорожных происшествий.

Для обеспечения четкого движения потоков всех видов транспорта и пешеходов, а также устранения сбоев в движении и правильной эксплуатацией транспортных средств, появляется должность постового инспектора регулирования уличного движения, обязанности которого предусмотрены инструкцией Главного управления Рабоче-Крестьянской милиции от 31 декабря 1932 г.[6]

Все вышеизложенное свидетельствует о том, что в начале 1930-х годов большое внимание уделяется вопросам, связанным с деятельности милиции по обеспечению безопасности дорожного движения. В структуре милиции были созданы новые подразделения – отделы и отделения регулирования уличного движения (ОРУД), результативная работа которых послужила основанием для создания в 1936 г. Госавтоинспекции нашей страны.

© Гнездилова Д. М., 2018

---

[1] *Лобанов Д. А.* История службы ГИБДД: от Петра Великого до наших дней. Н. Новгород, 2001. С. 57.

[2] *Власов А. В.* Советская милиция: история и современность, 1917–1987. М., 1987. С. 143.

[3] Постановление Совнаркома СССР от 5 июля 1931 г. № 525 «Об упорядочении учета авто-мототранспорта» // Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик. 1931. № 44. С. 300.

[4] Постановление ЦИК и Совнаркома СССР от 20 июля 1931 г. № 526 «Об ответственности за нарушение правил учета авто-мототранспорта» // СЗ СССР. 1931. № 41. С. 307.

[5] *Лобанов Д. А.* История службы ГИБДД: от Петра Великого до наших дней. С. 47.

[6] *Федорова В. А.* История ГАИ: к 60-летию Госавтоинспекции МВД России. М., 1996. С. 88.

Е. В. Суверов*

КОНТРОЛЬ МИЛИЦИИ ЗА ПАСПОРТНЫМ РЕЖИМОМ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ В 1930-Е ГОДЫ

Руководством страны в 1932 г. было принято решение о введении паспортного режима для усиления контроля за населением страны. 27 декабря 1932 г. было принято Постановление ЦК и СНК СССР «Об установлении единой паспортной системы по СССР и обязательной прописке паспортов», на основе которого прописывалось улучшить учет населения, а также очистить населенные пункты от кулацких, уголовных и иных антиобщественных элементов. Вводилась единая паспортная система с обязательной пропиской[1]. Один из первых городов на Дальнем Востоке, где вводилась паспортная система, стал Владивосток – портовый и приграничный населенный пункт.

27 декабря 1932 г. был принят еще один нормативный акт – «Положение о паспортах». Паспорта выдавались советским гражданам по достижению 16 лет, они становились единственным документом, удостоверяющим личность владельца. Лица, меняющие место своего жительства в пределах населенных мест, где была введена паспортная система, или вновь прибывающие в эти населенные места, обязаны были предъявлять свои паспорта через домоуправления для прописки в органах милиции не позднее 24 часов по прибытии на новое место жительства. За проживание без прописки или временного удостоверения, а также за нарушение правил прописки виновные подвергались в административном порядке штрафу в размере до 100 руб., а при повторном нарушении правил прописки подлежали уголовной ответственности[2].

Отказ гражданину в предоставлении паспорта предполагал выезд в 10-дневный срок в другую местность за свой счет. Более того, на основании Циркуляра НКТ СССР № 11 от 4 февраля 1933 г. подлежали увольнению те работники, которые получили отказ в выдаче паспорта[3].

На особенность паспортизации на Дальнем Востоке сказалось его удаленность от центральных районов страны, малочисленность населения, неразвитость инфраструктуры, близость государственной

* *Суверов Евгений Васильевич* – профессор кафедры теории и истории права и государства Барнаульского юридического института МВД России, доктор исторических наук, профессор.

границы.

В процессе проведения паспортизации в регионе часто расширялся список режимных территорий, что приводило к пересмотру уже оформленных документов и изъятию выданных паспортов. Возникала двойная волна выселений: из режимных городов многие «отказники» переселились в ближайшие сельские районы, а часть граждан выезжали за пределы Дальнего Востока[4].

В Дальневосточном крае к осени 1934 г. к разряду режимной была отнесена наиболее населенная территория, где находилось 97 % дальневосточников (нережимными оставались лишь Камчатка и ряд глухих районов Амурской и Нижне-Амурской областей). На режимных территориях право проживания предоставлялось только «лояльным» гражданам[5].

Список «неблагонадежных» граждан, которым запрещалось, проживание в режимных частях региона, постоянно расширялся. В 1933–1934 гг. в нем числились: тунеядцы (не занятые общественно-полезным трудом), летуны и дезорганизаторы производства (часто менявшие место работы), лишенцы (лишенные избирательных прав), бежавшие из деревень раскулаченные крестьяне, нарушители границы, бывшие царские офицеры и жандармы, бывшие заключенные и ссыльные и др.[6] В 1939 г. к нему прибавили: кулаков, семьи репрессированных, лиц имевших близких родственников за границей, белогвардейцев, бывших харбинцев, участников и пособников контрреволюционных бандитских формирований, лиц из уссурийского казачества, бывших служащих иностранных фирм, бывших членов антисоветских политических партий, китайцев и корейцев[7].

В подразделениях дальневосточной рабоче-крестьянской милиции создавались паспортные отделения, отвечавшие за соблюдение паспортного режима. В июле 1938 г. в городе Хабаровске осуществляло паспортный контроль населения 7 начальников паспортных отделений, 9 паспортистов, 7 секретарей, 7 машинисток[8].

Строительство промышленных предприятий на Дальнем Востоке требовало множество рабочих рук, в связи с чем часть освободившихся заключенных получали право прописки. Так с 1932 г. началось активное строительство нового города – Комсомольска-на-Амуре. В 1938 г. в этом городе сложилась сложная ситуация, где скопилось множество уголовных элементов, продолжавших вести паразитический образ жизни. В приказе № 4 от 8 января 1938 г. начальник УНКВД по ДВК комиссар государственной безопасности 3 ранга

Г. С. Люшков в решительно настаивал продолжать в Комсомольске-на-Амуре кампанию колонизации бывших осужденных, предоставляя им жилье и работу. Лица, продолжавшие вести аморальный образ жизни, подлежали немедленному выселению[9].

Личный состав милиции был задействован в проведении плановых и внезапных проверок паспортного режима. В октябре 1939 г. в Комсомольске-на-Амуре проводился рейд по выявлению нарушителей паспортного режима во главе с лейтенантом милиции Фоминым, в результате которого было задержано 40 нарушителей паспортного режима (большинство из которых – пьяницы, прогульщики, длительно время нигде не работающие, освобожденные из лагерей). В квартире Стрелкова по кличке «Ванька Губан», в прошлом судимым за убийство, были обнаружены лица без прописки. По ул. Набережной, д. 69 в квартире гражданина Изотова находился нигде не работавший гражданин А. И. Котельников, проживавший с февраля 1939 г. без прописки, в паспорте которого отсутствовали фотокарточка и штамп[10].

Руководство УНКВД по Хабаровскому краю держало на контроле ситуацию с паспортизацией населения. В приказе по УНКВД Хабаровского края № 186 от 9 ноября 1939 г. и циркуляре ГУРКМ НКВД СССР от 27 июля 1939 г. № 142 указывалось на слабый паспортный контроль со стороны милиции. Циркуляр обязывал начальников провести тщательную проверку паспортного режима, прекратить практику наложения штрафов за повторные нарушения паспортного режима, привлекать нарушителей и лиц, ответственных за прописку, к судебной ответственности; перестать принимать от граждан безграмотно и нечетко заполненные листки о прибытии и убытии, с незаполненными или неправильно заполненными графами. В ходе проверки было выяснено, что в Хабаровске проживало без прописки множество граждан[11].

Таблица 1

Результаты проверки паспортного режима в Хабаровске

Наименование отделения	*Не прописано в сентябре 1939 г. (человек)*	*Не прописано в октябре 1939 г. (человек)*	*Не выписано в октябре 1939 г.*
1 городское отделение милиции г. Хабаровска	101	168	439
4 городское отделение милиции г. Хабаровска	324	383	532
6 городское отделение милиции г. Хабаровска	276	180	484

Многие нарушители паспортного режима оставались безнаказанными. За нарушение паспортного режима предано суду: в 1-м городском отделении милиции – ни одного дела, во 2-м городском отделении милиции – 12 дел, в 3-м городском отделении милиции – 7 дел. Оштрафовано в 1-м городском отделении милиции 42 человека, во 2-м городском отделении милиции – 50 человек, в 3-м городском отделении милиции – 151 человек.

Таким образом, начало паспортизации в режимных районах Дальнего Востока было вызвано желанием властей усилить контроль над населением, ведя борьбу со своими политическими противниками и социально разложившимися элементами. Происходило насильственное выселение из режимных районов «неблагонадежных» граждан. Однако нехватка рабочих рук в отдаленном регионе способствовала выдаче паспортов бывшим осужденным работавших на производстве.

На сотрудников органов внутренних дел ложилась задача по выдаче паспортов, проверке выезда и въезда граждан, привлечение к административной и уголовной ответственности нарушителей паспортного режима. Ужесточение паспортного контроля было связано с осложнением международной обстановки на дальневосточных рубежах нашей Родины. Руководство НКВД осуществляло общий контроль за проведением данного мероприятия.

В целом, проводимая кампания по паспортизации на Дальнем Востоке нарушала естественные права человека на свободу передвижения и была направлена как на противников советской власти, так и на преступный элемент.

© Суверов Е. В., 2018

---

[1] Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27 декабря 1932 г. № 1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов» // Собрание законов и распоряжений. М., 1934. С. 821–823.

[2] Постановление СНК СССР от 27 декабря 1932 года № 1667 «Об утверждении Положения о паспортах» // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза Советских Социалистических Республик, издаваемое Управлением делами Совета Народных Комиссаров Союза ССР и СТО. 1932. № 84. 31 декабря.

[3] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. Р-5515. Оп. 33. Д. 54. Л. 10.

[4] *Чернолуцкая Е. Н.* «В порядке паспортного режима»: массовые кампании выдворения «неблагонадежных» граждан с Дальнего Востока СССР в 1930-е годы // Былые годы: Российский исторический журнал. 2013. № 27(1). С. 75.

[5] *Чернолуцкая Е. Н.* Паспортизация дальневосточного населения (1933–1934) // Revue des Etudes Slaves. Paris, 1999. № LXXI/1. P. 17–33.

[6] *Попов В. П.* Паспортная система в СССР (1932–1976 гг.) // Социологические исследования. 1995. № 8. С. 4.

[7] *Чернолуцкая Е. Н.* «Очистка» Приморья от «неблагонадежного» населения в 1939 г. как элемент сталинской репрессивной политики // Вопросы социально-демографической истории Дальнего Востока в XX веке: Сборник научных статей. Владивосток, 1999. С. 96.

[8] Отдел оперативной информации и специальных фондов информационного центра УМВД России по Хабаровскому краю (далее – ООИ и СФ ИЦ УМВД России по Хабаровскому краю). Ф. 40. Оп. 1. Д. 24. Л. 27.

[9] ООИ и СФ ИЦ УМВД России по Хабаровскому краю. Ф. 40. Оп. 1. Д. 28. Л. 4.

[10] ООИ и СФ ИЦ УМВД России по Хабаровскому краю. Ф. 40. Оп. 1. Д. 46. Л. 233, 234.

[11] ООИ и СФ ИЦ УМВД России по Хабаровскому краю. Ф. 40. Оп. 1. Д. 46. Л. 301–303.

В. Г. Жуков*

ОРЛОВСКАЯ МИЛИЦИЯ: ОСОБЕННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 1930-Е ГОДЫ

Потребность в ускоренной модернизации страны, неблагоприятная внешнеполитическая обстановка способствовали формированию в нашей стране тоталитарной системы. Для нее характерны: контроль государства над всеми сферами общественной жизни, монополия на власть коммунистической партии, складывание культа личности И. В. Сталина, вера в лучшее коммунистическое будущее со стороны власти и народа[1]. Проведение форсированной индустриализации, политика коллективизации, репрессии определили отношение власти к органам ОВД[2].

14 мая 1928 г. совместным постановлением ВЦИК и СНК РСФСР была образована Центрально-Черноземная область (далее – ЦЧО) с центром в Воронеже. ЦЧО существовала в 1928–1934 гг. В состав ЦЧО вошли: Воронежская, Курская, Орловская и Тамбовская губернии, часть важных районов Тульской и Рязанской губерний[3].

В Циркулярном письме начальника Орловского окружного административного отдела от 15 января 1929 г. были описаны недочёты в работе районных административных отделов. К их числу были отнесены: пассивное отношение отдельных работников районного административного отдела к проявленным хулиганским действиям; слабость административного надзора за исполнением постановлений районного исполнительного комитета; медлительность в исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях; отсутствие точного учёта сельских исполнителей, их недостаточный инструктаж, вследствие чего они зачастую не знали своих обязанностей; недостаточная борьба с самогоноварением и незаконной продажей алкогольной продукции[4]. Встречались случаи несвоевременного выполнения отдельных требований органов дознания и предложений прокуратуры. В письме начальнику Орловского окружного административного отдела от 15 декабря 1928 г. заместитель окружного прокурора Сельвестеров указывал на тот факт, что при обследовании Новосильского административного отделения было установлено, что

* *Жуков Владислав Геннадьевич* – адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова.

среди работников дознания нет надлежащей дисциплины. При производстве дознания к полученным поручениям сотрудники относятся халатно, установленные сроки рассмотрения дела нарушаются в массовом порядке, а вопросы о продлении сроков у народного следователя не поднимались. Проверка деятельности органов дознания со стороны районного административного отдела совершенно отсутствовала. Аналогичная ситуация наблюдалась в Свердловском административном отделе, где при обследовании деятельности органов дознания на 12 января 1929 г. было выявлено 94 неоконченных материала[5].

Для устранения недостатков в работе правоохранительных органов, а также в целях предупреждения подобного в процессе работы: усилился надзор за проведением в жизнь обязательных постановлений районного исполнительного комитета; проводилась усиленная борьба с уголовной преступностью; большое значению придавалось учёту сельских исполнителей района, с проведением постоянного руководства путём собраний не реже раза в два месяца; усилилась культурно – просветительская работа среди милиционеров и работников районного административного отдела, в которых участвовали местные организации и политические просветительские органы[6].

Ещё одним негативным фактором в деятельности правоохранительных органов был тот факт, что милиция была перегружена не свойственными ей функциями[7]. В результате, 50–80 % объема работы не относилось непосредственно к охране общественного порядка и борьбе с преступностью[8]. Милиционеры порой выполняли обязанности посыльных, конюхов, швейцаров, сторожей, выводили клопов и тараканов и т. п. Так в циркулярном письме начальника районной милиции Орловского округа было указано, что вследствие убытия начальников районной милиции на работы за пределы района по проведению различных кампаний, было невозможно выполнить ими работу по своей линии. В результате чего наблюдались затягивания в производстве по уголовным делам, а также ненадлежащий контроль над подчинённым им личным составом[9].

Немаловажным обстоятельством, влияющим на деятельность сотрудников милиции, являлась низкая заработная плата и большая текучесть кадров. Система премирования сотрудников за высокие показатели в работе не смогла исправить недостатки финансовой и кадровой политики. На местах широко практиковалась «штрафная политика» – пополнение местных бюджетов (основного источника финансирования милиции) за счет наложения и взыскание штрафов с насе-

ления. Порой милиционеры, для того чтобы получить заработную плату, обязаны была собрать определенную сумму штрафов. Естественно, такая политика приводила к злоупотреблению местных властей, произволу со стороны сотрудников милиции, вызывала недовольство населения и явно не прибавляла авторитета ОВД.

Сотрудники милиции также осуществляли деятельность по взиманию просроченных ссуд. Зачастую проявлялось халатное отношение к указанной работе, затягивание сроков взыскания сумм, а также злоупотребления со стороны отдельных работников милиции. Встречались случаи растраты и присвоения денежных средств сотрудниками. Эти противоправные действия не только весьма вредно отражались на работе административных органов, но и подавали неблагоприятный пример для работы других ведомств, а также для населения[10].

Для предупреждения совершения данных деяний для взимания ссуд стали выделять наиболее квалифицированных работников, усилился контроль над работой милиционеров по взысканию денежных сумм, путём еженедельной проверки их работы, а сотрудников милиции, злоупотребляющих своим служебным положением, привлекали к дисциплинарной и уголовной ответственности.

К тому же, начальником милиции республики был составлен приказ «Об организации систематического контроля над работой милиции и введении регулярной отчётности милиции перед населением». В нём было предписано демонстрировать деятельность милиции в местных средствах массовой информации, а также ужесточить отчётность милиции на рабочих собраниях[11].

Имело место производство дознания по делу сотрудниками милиции, которые и сами были причастны к данному делу. Например, в постановление народного следователя был описан случай, в котором милиционер Кузнецов производил дознание по делу, в котором сам являлся участником. В результате чего затягивал с проведением процессуальных действий, а допросы и вовсе проводил формально, акцентировав внимание лишь на косвенных вопросах. Интересно, что начальник районного административного отделения знал о причастности Кузнецова к данному делу, однако допустил полное безразличие[12].

Массово встречались случаи, когда милиционеры не были ознакомлены с территорией района, в котором несли службу. Так из материалов обследования работы органов милиции было установлено, что

в Орловской губернии постовые милиционеры не были снабжены справочниками, включающими адреса государственных учреждений, предприятий, отделений милиции и т. п., вследствие чего они предоставляли гражданам недостоверные сведения. Из материалов обследования также выявлено, что сотрудники милиции часто пренебрегали принципом негласности, в результате чего посторонним людям становилась известна конфиденциальная информация, которая в дальнейшем использовалась в противоправных целях. Интересен ещё и тот факт, что практически во всех районных административных отделениях отсутствовали помещения для изъятых предметов, вследствие чего приходилось хранить изъятые вещи не в специально отведённых для этого помещениях, что отражалось на законности деятельности милиции[13].

Однако, несмотря на ряд ранее сделанных замечаний, серьезные недостатки в работе милиции и уголовного розыска не исправлялись, а случаи превышения должностных полномочий сотрудниками Орловской милиции продолжались.

В числе основных недочетов работы отмечалась крайняя недостаточная связь милиции и уголовного розыска с рабочими и крестьянами, а практикуемая на местах отчётность милиции перед населением не была организована на постоянной основе и носила случайный характер. Руководство и контроль местных исполнительных комитетов и городских советов был недостаточен, и надлежащего внимания к работе милиции не уделялось[14].

В результате органы милиции и уголовного розыска пошли по пути замкнутости, бюрократизации и постепенного превращения в изолированные от влияния местных органов и широкой общественности учреждения. Это ни в коем случае не соответствовало тем требованиям, которые были положены в основу построения исполнительных органов Советской власти, в том числе и в области взаимоотношения с населением[15].

© Жуков В. Г., 2018

[1] *Малыгин А. Я.* Милиция России. Документы и материалы. Т. 1 (1917–1934). Саратов, 2000. С. 17.
[2] Государственный архив Орловской области (далее – ГАОО). Ф. Р-483. Оп. 1. Д. 8. Л. 50.
[3] ГАОО. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 143. Л. 15.
[4] ГАОО. Ф. Р-483. Оп. 1. Д. 8. Л. 1.
[5] ГАОО. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 143. Л. 126.

[6] *Мулукаев Р. С., Хоботов А. Н., Суслов В. М.* Становление и развитие аппаратов уголовного розыска в России (1817–1934 гг.). М., 1995. С. 51–53.
[7] ГАОО. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 143. Л. 2.
[8] ГАОО. Ф. Р-483. Оп. 1. Д. 8. Л. 5.
[9] ГАОО. Ф. Р-79. Оп. 1. Д. 151. Л. 16.
[10] ГАОО. Ф. Р-483. Оп. 1. Д. 8. Л. 20.
[11] *Министерство* внутренних дел России: 1802–2002. Т. II. СПб., 2005. С. 237.
[12] ГАОО. Ф. Р-483. Оп. 1. Д. 8. Л. 34.
[13] ГАОО. Ф. Р-1847. Оп. 1. Д. 9. Л. 118.
[14] *Мигущенко О. Н.* Влияние социально-экономической политики государства на формирование правосознания сельского населения (на материалах Центрально-Черноземной области 1928–1934 гг.): Автореф. дис. … докт. юрид. наук. М., 2008. С. 7.
[15] ГАОО. Ф. Р-483. Оп. 1. Д. 8. Л. 55.

О. Н. Мигущенко*

О ПРИЧИНАХ ПРЕСТУПНОСТИ СОТРУДНИКОВ МИЛИЦИИ В 1932–1933 ГОДАХ

Первое десятилетие Советской власти прошло в напряжённой борьбе милиции с преступностью. Характерной особенностью преступности исследуемого периода было тесное переплетение уголовной и политической преступности. К концу 1920-х годов, в основном, удалось преодолеть политическую преступность как рецидив Гражданской войны. Но с началом мероприятий по коллективизации сельского хозяйства и раскулачиванию политическая преступность вновь активизировалась. В новых условиях противники социалистических преобразований уже не всегда могли действовать открыто, поэтому часто политические акции «маскировали» как уголовные. Если в 1920-е годы весьма значительное число лиц, привлекавшихся к уголовной ответственности, имели отношение к службе в Белой армии, то в 1930-е годы сформировался новый субъект уголовной ответственности, получивший название кулацкий элемент. В новых условиях поведение всех служащих органов государства, как и ранее, оказывало непосредственное влияние на имидж власти, но их противоправные действия теперь не находили никакого оправдания и фактически становились средством антисоветской пропаганды. В силу специфики деятельности, поведение сотрудников милиции оказывало наиболее сильное воздействие на правосознание граждан. Повышенная общественная опасность правонарушений, совершаемых сотрудниками милиции, находила отражение в действовавшем законодательстве и правоприменительной практике, но одного этого было недостаточно.

Несмотря на постоянно проводившиеся мероприятия по улучшению кадрового состава милиции его качественный состав не соответствовал характеру и масштабам задач, стоявших перед милицией в новых условиях. Серьёзной проблемой было нарушение сотрудниками милиции дисциплины. Отмечались случаи прогулов, самовольных отлучек с постов, сна на посту и пьянства при исполнении служебных обязанностей. Массовый характер носило неисполнение приказов ру-

* *Мигущенко Олег Николаевич* – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова, доктор юридических наук, доцент.

ководства[1]. До 5 % сотрудников милиции совершали преступления[2].

В условиях голода 1932–1933 гг. количество сотрудников милиции, привлекаемых к уголовной ответственности, возросло. В связи с этим 2 сентября 1932 г. 39-й Пленум Верховного суда СССР «По вопросу о подсудности должностных преступлений оперативно-строевого и административно-хозяйственного состава милиции, предусмотренных ст. 109–112 УК РСФСР»[3] на основании Постановления ЦИК и СНК СССР от 17 февраля 1932 г.[4] изменил подсудность должностных преступлений по данным статьям. И указал, что они должны квалифицироваться по ст. 17 Положения о воинских преступлениях и в соответствии со ст. 193(17) («Злоупотребление властью… начальствующего состава РККА») УК РСФСР 1926 г., а дела о них подлежат рассмотрению в военных трибуналах. Циркуляром ГУРКМ № 58 от 20 сентября 1932 г. в органах милиции вводилась практика применения ст. 109–112 УК РСФСР в соответствии с указанием 39-го Пленума Верховного суда СССР[5].

Принятые меры оказались недостаточны, процесс роста преступности сотрудников милиции в условиях голода остановить не удалось. Здесь нельзя не сказать об особенностях этого процесса. Если общее количество сотрудников милиции, привлечённых к уголовной ответственности составляло 11 % от всего личного состава, то количество начальников районных управлений милиции (далее – РУМ), подвергшихся уголовному преследованию, составило 30 %, а помощников начальников РУМ – 16 % от общего их количества. Своеобразие периода проявилось и в структуре преступности сотрудников милиции. Более всего выявлялось присвоений и растрат (35 %), далее следовали «дискредитирование власти» и хулиганство (18 %), нарушение устава караульной службы (15 %), избиения, истязания и убийства арестованных (8,9 %), бездействие власти и халатное отношение к обязанностям (8,3 %), утеря оружия (5 %), получение взятки (2,73 %). Такие особенности преступности сотрудников милиции вытекали из специфических явлений общественной жизни, а также своеобразной их оценки массовым и профессиональным правосознанием. В качестве основной причины преступности сотрудников виделась «засорённость рядов милиции классово-чуждым и морально-разложившимся элементом».

Вторая по значимости причина определялась как «отсутствие достаточной политико-воспитательной работы и борьбы праторганизации с нездоровыми явлениями».

В качестве третьей причины называлась «отсутствие заботы о милиции со стороны местных партийных и советских органов (безучастность к комплектованию кадров, снабжению, созданию надлежащих моральных и материальных условий работы». Важным условием совершения преступлений корыстной направленности, выступало отсутствие системы учёта вещественных доказательств, отсутствие практики выдачи гражданам копий протоколов обысков, слабый контроль деятельности милиции и другие[6].

Обобщая вышесказанное, можно констатировать, что в исследуемый период основным подходом к анализу факторов преступности выступал социально-политологический. Соответственно, под причинами преступности понимались, прежде всего, недостатки политических воздействий. Такое понимание на первый план выводило задачу активизации «политической воли»[7], это становилось условием включения мероприятий по предупреждению преступности в сферу идеологической деятельности. Тем самым происходило переплетение криминологической политики по предупреждению преступности сотрудников милиции с идеологической работой. Наиболее ярко это проявилось при проведении мероприятий по проверке соответствия сотрудников милиции предъявляемым к ним требованиям. Такие мероприятия получили название чисток[8].

С определённой степенью преувеличения можно говорить о том, что «чистки» и иные мероприятия по противодействию преступности сотрудников милиции в 1930-е годы мы можем наблюдать и в современной России. Однако, если в первом случае они привели к значительному улучшению ситуации, то во втором случае этого не произошло. Главный вывод, который напрашивается из анализа сложившейся ситуации можно сформулировать следующим образом. Не репрессии, а улучшение материального обеспечения[9], преимущественное применение мер поощрения в сочетании с защитой жизни и здоровья милиционеров способствовали, в конечном счёте, укреплению сознательной дисциплины сотрудников милиции[10]. Ещё в июле 1932 г. ГУРКМ при СНК РСФСР утвердило новый Дисциплинарный устав Рабоче-Крестьянской милиции, который основной акцент делал на установлении в милиции сознательной дисциплины, на формирование установки «служить не за страх, а за совесть». Нормативно закреплялась необходимость поощрения сотрудников за образцовое выполнение служебных обязанностей, определялись конкретные меры поощрения. Положительную роль в этом сыграли и ужесточение уго-

ловной ответственности за противоправные действия направленные против сотрудников, а также работа по формированию здорового морально-психологического климата в служебных коллективах[11]. Была преодолена практика решения служебных задач и приобретения форменной одежды за счёт личных средств. С 1 января 1933 г. для рядового состава Рабоче-Крестьянской милиции и их семей было установлено государственное обеспечение наравне с лицами рядового состава сверхсрочной службы Рабоче-Крестьянской Красной Армии и их семьями[12].

© Мигущенко О. Н., 2018

[1] Государственный архив Курской области. Ф. 2638. Оп. 1. Д. 65. Л. 4.

[2] Государственный архив социально-политической истории Тамбовской области. Ф. 855. Оп. 1. Д. 20. Л. 174.

[3] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 9415. Оп. 3 с. Д. 2. Л. 227.

[4] Собрание законов и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Союза Советских Социалистических Республик. 1932. № 12. Ст. 65.

[5] ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 1. Д. 5. Л. 115–116.

[6] Государственный архив общественно-политической истории Воронежской области. Ф. 2. Оп. 1. Д. 2846. Л. 5–6.

[7] *Иншаков С. М.* Исследование преступности. Проблемы методики и методологии. М., 2012. С. 21, 218.

[8] *Мигущенко О. Н.* 1) Чистки партии в системе обеспечения безопасности СССР в конце 1920 – начале 1930-х годов // Труды Академии управления МВД России. 2007. № 3. С. 123–127; 2) Чистка милиции в 20–30-е годы XX в. // История государства и права. 2011. № 15. С. 32–35.

[9] *Мигущенко О. Н.* Материальное обеспечение деятельности милиции в 20–30-е годы XX в. // История государства и права. 2011. № 14. С. 45–48.

[10] *Мигущенко О. Н.* Укрепление служебной дисциплины сотрудников милиции в 20–30-е годы XX в. // Российский следователь. 2011. № 8. С. 37–39.

[11] *Горбунов С. П.* Становление и развитие дисциплинарных отношений в милиции РСФСР (1917–1931 гг.): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. С. 22.

[12] Постановление СНК СССР от 2 декабря 1932 г. «О государственном обеспечении рядового состава рабоче-крестьянской милиции» // Собрание законов СССР. 1932. № 80. Ст. 490. С. 787–788.

А. В. Панфилец*

РЕФОРМИРОВАНИЕ ОПЕРАТИВНО-СЛЕДСТВЕННОЙ РАБОТЫ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ В ПРЕДВОЕННЫЕ ГОДЫ

Констатация существенных нарушений в следственно-оперативной работе госбезопасности и милиции произошла в Постановлении СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 17 ноября 1938 г. «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия». В нем отмечались недостатки: упрощенный порядок расследования и отсутствие доказательной базы, нарушение сроков ведения следствия и содержания лиц под арестом, отсутствие протоколов допроса арестованных или составление их в вольной интерпретации, а также составление протокола только после признания подозреваемого в совершении преступления. Часто в протокол допроса не заносились данные, свидетельствующие в пользу арестованного. Следственные дела оформлялись неряшливо с различными исправлениями и нарушениями в документах. Отмеченные нарушения органами прокуратуры не исправляются, а наоборот узакониваются. Команда на необоснованные, часто внесудебные репрессии породила и эти грубейшие нарушения процессуального законодательства страны в предвоенные годы[1].

Кроме ужесточения наказания за государственные преступления, была усилена ответственность и по общеуголовным преступлениям. Так в 1935 г. был снижен до 12 лет возраст привлекаемых к ответственности за кражи, насилия, причинение телесных повреждений и убийства, а также увеличена санкция по статье «хулиганство» – лишение свободы до пяти лет, за привлечение несовершеннолетних к занятиям нищенством, проституцией, спекуляцией, к участию в иных уголовных преступлениях и других[2].

Уровень уголовных преступлений в годы ужесточения репрессий значительно снизился по всей стране, так, на март 1936 г. Наркомат внутренних дел констатировал снижение вооруженных грабежей на 45 %, невооруженных – на 46 %, квалифицированных краж – на 32 %, конокрадства – на 66 %[3]. Однако отрицательные изменения в структуре и динамике преступности уже наметились во втором квартале 1938 г., рост тяжких преступлений: грабежей, квалифицированных краж и других. Руководство Главного управления РКМ НКВД СССР в своем Циркуляре от

* *Панфилец Александр Владимирович* – доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

5 октября 1938 г. отнесло это за счет недостатков в оперативно-розыскной работу аппаратов уголовного розыска страны. Принцип организационной структуры Уголовного розыска был изменен с линейного на территориальный на основании приказа НКВД СССР от 10 мая 1919 г. Совмещение следственной и оперативной работы в милиции в период 30–40-х годов было характерной чертой. Это неоднократно отмечалось в различных приказах и циркулярах, как милиции Республики, так и ее местных подразделений. В приказе начальника Управления РКМ г. Ленинграда и области полковника Е. С. Грушко № 102 от 26 апреля 1939 г. «О ликвидации бандгруппы, совершившей разбойное убийство семьи Ани в количестве 4-х чел. в Лядовском районе Ленинградской области» награждались сотрудники областного Угрозыска и местных отделов РКМ, где отмечалась отличная организация операции, инициатива сотрудников и умелое сочетание оперативно-следственных методов работы[4]. Следственная работа постоянно находилась в поле зрения руководства РКМ. При проверке следственных дел в 25 отделении Ленинградской городской милиции в июле 1939 г. состояние следственной работы было признано неудовлетворительное. Только в день проверки из 60-ти следственных дел, находящихся в производстве расследования – 13 дел являлись просроченными (8 и 5 дел соответственно за учуполномоченными Коломиной и Глухих) со сроком давности до 20 дней. Санкции прокуратуры на дальнейшее ведение их не имелось. Были отмечены случаи неправильного возбуждения уголовных дел и процессуальные нарушения. Надо сказать, что такие проверки проводились не ради проверки, Ленгоругрозыск постоянно оказывал всестороннюю помощь территориальным отделениям милиции. В приказе по результатам этой проверки ряд руководителей и исполнителей были привлечены к дисциплинарной ответственности и административному аресту. Всех руководителей территориальных подразделений РКМ обязывали проработать этот приказ на оперативных совещаниях начальствующего состава милиции, с принятием мер к устранению «могущих быть аналогичных явлений в своих подразделениях»[5].

К этому времени уже для руководства было понятно, что следственной работой должны заниматься специально выделенные для такой работы сотрудники с соответствующим образовательным уровнем и систематически занимающиеся в системе командирской учебы.

В августе 1939 г. в аппаратах уголовного розыска и вновь образованного БХСС, республиканских, краевых и областных органах милиции, в дорожных отделах милиции НКВД СССР создает следственные группы, а затем и отделения, руководство которыми осуществлялось заместителями

начальников этих органов, это явилось также отступлением от действующего процессуального законодательства. Таким образом, аппараты уголовного розыска и БХСС, которые после 1934 г. и 1937 г., соответственно, находились постоянно в структуре Главного управления РКМ, получили расширенные полномочия по борьбе с уголовной преступностью и проведения дознания уже в форме предварительного следствия[6].

Начальник ЛОУРКМ полковник Е. С. Грушко, в связи с искажениями методов следствия в 22, 28 отделениях Ленинградской городской милиции и Пушкинском ГОМ и многочисленными процессуальными нарушениями в своем приказе от 28 марта 1940 г. потребовать от всех начальников городских и районных отделений милиции установить над следствием такой контроль, который не допускал бы впредь подобных нарушений, организуя одновременно командирскую учебу с таким расчетом, чтобы весь оперсостав в ближайшее время изучил УПК. Трудно требовать от сотрудников РКМ соблюдения норм УПК, когда они «не обладают минимум юридической грамотности»[7].

Образовательный уровень в отделе БХСС был выше, чем в остальных и это им помогало и вскрывать преступления и с успехом расследовать их. Так, в приказе от 16 апреля 1940 г. о премировании оперативных работников ОБХСС ЛОУРКМ отмечалось, что только за первый квартал 1940 г. ими было вскрыто и расследовано ряд крупных хищнических и спекулятивных формирований в системе Октябрьторгина – хищения спецодежды на сумму 490 000 руб., в тресте «Военстроя» – хищения стройматериалов на сумму 140 000 руб. и группа спекулянтов из 6 человек, перепродававших промтовары на сумму 50 000 руб. Оперуполномоченным ОБХСС Крюкову, Лосеву и Горохову за личную инициативу и умелое ведение расследования в приказе объявлена благодарность с выдачей вознаграждения в 150 руб. каждому[8].

В сентябре 1940 г. был сформирован первый Спецотдел НКВД СССР – руководящий центр по розыску государственных и уголовных преступников, что способствовало повышению качества оперативно-следственной работы, так как розыск и задержание подозреваемых напрямую зависит от состояния учета преступников, слаженных и оперативных действий учетно-регистрационных статистических и информационных аппаратов милиции и уголовного розыска, а, следовательно, и успешному расследования преступлений[9].

Предвоенный период характеризуется многочисленными трудностями и перегрузками следователей прокуратуры, возросшей ролью органов дознания в расследовании уголовных преступлений, а отсюда фактиче-

ское выполнение милицией функций производства предварительного следствия. Следственный аппарат формально был единым – в Прокуратуре СССР и ее низовых подразделениях (не считая органов госбезопасности), но фактически большинство уголовных дел по-прежнему расследовалось милицией.

© Панфилец А. В., 2018

---

[1] *Маков М. А., Борисов А. В., Рыжов Ю. В., Яковлев К. Л.* Дознание в органах внутренних дел: историко-правовой аспект. М., 2014. С. 73–74.

[2] *История* отечественного государства и права. М., 2006. С. 453.

[3] *Рыбников В. В., Алексушин Г. В.* История правоохранительных органов Отечества. М., 2008. С. 185–186.

[4] Отдел архивной информации Информационного центра ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее – ОАИ ИЦ ГУ МВД России). Ф. 1. Оп. 1. Д. 60. Л. 131.

[5] ОАИ ИЦ ГУ МВД России. Ф. 1. Оп. 1. Д. 60. Л. 145–145 об.

[6] *Министерство* внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк: В 2 т. Т. II. СПб., 2002. С. 196.

[7] ОАИ ИЦ ГУ МВД России. Ф. 1. Оп. 1. Д. 72. Л. 77–77 об.

[8] ОАИ ИЦ ГУ МВД России. Ф. 1. Оп. 1. Д. 72. Л. 141–141 об.

[9] *Министерство* внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк С. 197.

Г. В. Лукьянова*

СПЕЦИФИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

22 июля 1941 г. – дата, которую знает и помнит вся страна. Началась война, в историю человечества вошедшая как самая кровопролитная.

Великая Отечественная стерла границы между гражданами СССР, объединив их одной общей целью – дать отпор врагу и освободить свою страну от немецко-фашистских захватчиков.

Значительный вклад в достижение победы внесли сотрудники органов внутренних дел.

Еще до начала войны органы НКВД были переведены на усиленный режим работы. С первых дней 1939 г. началась мобилизация сил рабоче-крестьянской милиции.

Сотрудников правопорядка наделили расширенным кругом обязанностей, в который, в частности, входила противовоздушная оборона на закреплённой территории. На них к тому же возлагалась задача обучить население правилам поведения при обстрелах и бомбардировках, методам тушения пожаров и оказания первой помощи раненым. Данные меры были направлены на предотвращение паники среди жителей и, как следствие, беспорядков и преступности.

Руководство НКВД СССР полностью пересматривало и перестраивало организацию своих структур, делая упор на работу следственных органов и уголовного розыска.

Однако, обеспечивая порядок, милиция одновременно готовилась к войне. Так, в декабре 1940 г. сотрудники НКВД прошли специальные курсы подготовки взрывников и шифровальщиков. Штат центрального аппарата НКВД СССР к началу войны вырос почти в 4 раза по сравнению с 1934 г. и превысил 30 тыс. человек[1].

В первые месяцы войны значительная часть сотрудников органов внутренних дел ушли на фронт. Остальные, насколько позволяли возможности, содействовали армейским подразделениям – проводили мобилизацию населения и транспорта на фронт, участвовали в орга-

* *Лукьянова Галина Владимировна* – старший преподаватель кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

низации и строительстве оборонительных сооружений, готовили граждан к обороне, обеспечивали функционирование тыла. Военное время поставило новые задачи перед милицией. Возникло специальное направление, характерное для военных условий: борьба с дезертирством и уклонистами, провокаторами, а также с диверсиями противника. Для этих целей создавались специальные истребительные батальоны и кавалерийские отряды.

В батальонах наряду с мужчинами служили женщины, и даже подростки, стоявшие на постах дневного наблюдения. Многие бойцы истребительных батальонов позднее пополняли ряды РККА.

Тяжелейшая обстановка, складывающаяся на фронтах, требовала значительных сил для охраны тыла.

25 июня 1941 г. решением СНК СССР охрана тыла фронтов и армий была возложена на войска НКВД СССР.

Совместно с пограничными войсковыми частями в охране тыла фронта были задействованы и подразделения внутренних войск, действовавшие в интересах армии, взаимодействуя с частями РККА, а иногда и входя в их состав[2].

В первые месяцы войны была сформирована Отдельная мотострелковая бригада особого назначения НКВД СССР (ОМСБОН), ставшая учебным центром подготовки и отправки в тыл врага разведывательно-диверсионных групп и отрядов. Они формировались из сотрудников органов НКВД, добровольцев-спортсменов, из рабочей молодежи и антифашистов-интернационалистов. За четыре года войны Отдельная бригада подготовила по специальным программам для выполнения заданий в тылу противника 212 специальных отрядов и групп общей численностью 7316 человек. Они провели 1084 боевых операции, уничтожили около 137 тыс. фашистских солдат и офицеров, ликвидировали 87 руководителей немецкой администрации, 2045 немецких агентов. В состав бригады были включены и политические иммигранты – испанцы, французы, немцы, англичане, чехи, австрийцы, румыны, болгары, греки, поляки. В рядах подразделений были и известные спортсмены – боксеры С. Щербаков и Н. Королев, легкоатлеты С. Знаменский и Г. Знаменский, прыгун в воду Г. Мазуров, лыжники И. Макропуло и Л. Кулакова, штангисты В. Крылов и Н. Шатов, конькобежец А. Капчинский[3].

Уже к августу 1941 г. задачи милиции столь существенно расширились, что понадобилось значительное привлечение сил общественности, дабы справиться с возросшим объемом новых обязанностей[4].

10 августа 1941 г. была сформирована отдельная бригада милиции по охране тыла Южного фронта, под командованием капитана милиции А. П. Орлова, которая в ноябре преобразовалась в дивизию. Это была единственная милицейская дивизия, действовавшая на фронтах Великой Отечественной войны. Фашисты свидетельствовали, что «бойцы полицай-дивизии дерутся как черти, стреляют до последнего патрона и в плен не сдаются»[5].

К середине 1942 г. немецким войскам удалось продвинуться вглубь страны и активизировать подрывную деятельность. Диверсионные группы засылались в тыл регулярно. Чтобы ликвидировать диверсантов, милиционерам приходилось работать по 20 часов в сутки.

Как ни сдерживалось наступление немецких войск, все-таки к августу 1942 г. вражеские силы стремительно продвигались в восточном направлении, и появилась острая необходимость оперативной эвакуации жителей и производства. Транспортировка населения, оборудования, сырья, продовольствия вглубь страны также легла на плечи сотрудников милиции.

Органы НКВД, не прекращая своей основной службы, с боями, самыми последними уходили из городов и сел, эвакуируя население, скот, продовольствие, формируя группы для работы в тылу врага и уничтожая стратегические объекты.

Война постоянно выдвигала перед чекистами специфические задачи. Одной из них являлась охрана военнопленных. В начальный период войны эти задачи выполняли войска НКВД по охране тыла действующей армии, однако, по мере увеличения численности военнопленных возник вопрос о создании в системе НКВД СССР специального Управления по делам военнопленных и интернированных. 24 февраля 1943 г. приказом № 00367 такое управление было создано (начальник управления – генерал-майор И. Петров)[6].

Важнейшее значение имела работа по изъятию у населения оружия и взрывчатых веществ, которыми могли воспользоваться преступники. Выявлялись пособники врага, восстанавливалась паспортная система, учитывалось население, заменялись паспорта. Под охрану милиции брались народнохозяйственные объекты, учреждения.

По мере освобождения территории страны от немецко-фашистских захватчиков, органы НКВД СССР принимали все меры по восстановлению общественного порядка.

Сегодня, в условиях размывания нравственных ценностей, обращение к опыту Великой Отечественной войны имеет большое вос-

питательное значение. Изучение деятельности милиции в военные годы позволяет определить пути совершенствования профессиональной подготовки, патриотического и правового воспитания личного состава органов внутренних дел.

В настоящее время необходимо обращение к кризисным периодам развития государства, так как именно в сложных условиях наиболее отчётливо раскрываются особенности преодоления проблем, пути и механизмы наиболее эффективных преобразований, или, наоборот, ошибки, которых необходимо избегать в будущем.

© Лукьянова Г. В., 2018

[1] *Белозёров Б. П.* Войска и органы НКВД в обороне Ленинграда (июнь 1941 – январь 1944 гг.) (историко-правовой аспект): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 1996. С. 12.

[2] *Ковыршин Е. В.* Войска НКВД СССР: эволюция структуры и практики использования: Автореф. дис. … канд. ист. наук. Воронеж, 2011. С. 3.

[3] *Бовал В.* ОМСБОН – спецназовцы-спортсмены // Военное обозрение. 2014. – https://topwar.ru/38271-omsbon-specnazovcy-sportsmeny.html (дата обращения: 10.02.2018).

[4] *Панфилец А. В.* Правовые основы деятельности Ленинградской городской милиции в начальный период Великой Отечественной войны (1941–1944 гг.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 2(58). С. 35.

[5] *Бондаренко И. В.* Некоторые аспекты деятельности милиции в годы Великой Отечественной войны // Вестник экономической безопасности. 2010. – https://cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-aspekty-deyatelnosti-militsii-v-gody-velikoy-otechestvennoy-voyny (дата обращения: 10.02.2018).

[6] *Сальников В. П., Степашин С. В., Янгол Н. Г.* Органы внутренних дел Северо-Западного региона СССР в годы Великой Отечественной войны. 1941–1945 гг. СПб., 1996. С. 48.

В. И. Третьяков*

РОЛЬ МИЛИЦИИ И НКВД В СТАЛИНГРАДСКОЙ БИТВЕ

Великая Отечественная война стала тяжелейшим испытанием для советского народа и потребовала мобилизации всех ресурсов нашей страны. Перед государством встал целый комплекс задач, направленных на перевод экономики на «военные рельсы», обеспечение общественного порядка и государственной безопасности, укрепление вооруженных сил и в итоге – на превращение страны в единый боевой лагерь[1]. Особая роль в сложившейся ситуации отведена работе правоохранительных структур, которые должны были обеспечить безопасную жизнедеятельность советского тыла и одновременно принять участие в отражении нападения фашистской Германии.

Сотрудники милиции и войск НКВД проявили себя настоящими патриотами своей Родины. Не жалея жизни, они самоотверженно выполняли поставленные руководством задачи и защищали свою страну.

Одним из примеров деятельности милиции в военных условиях является опыт работы подразделений Сталинградской области, которые во время войны показали высочайший профессионализм[2]. В этот период в их деятельности можно выделить два этапа:

1) июнь 1941 г. – июль 1942 г. – переход на военное положение и появление новых задач по охране общественного порядка и борьбе с преступностью;

2) август 1942 г. – февраль 1943 г. – работа в условиях осадного положения и боевых действий в Сталинграде, участие в боевых действиях[3].

К основным функциям органов НКВД добавились новые:

– борьба с военным и трудовым дезертирством и лицами, которые уклонялись от службы в Красной Армии;

– борьба с мародерством, паникерами и распространителями провокационных слухов и измышлений;

– выявление диверсантов и шпионов;

– пресечение хищений военных грузов на железнодорожном и водном транспорте;

– обеспечение организованной эвакуации населения, промыш-

* *Третьяков Владимир Иванович* – начальник Волгоградской академии МВД России, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации.

ленных предприятий[4];

– розыск детей, пропавших при эвакуации;

– охрана государственных и промышленных объектов.

До начала войны на территории Сталинградской области бандитские группы не были активны, однако в ноябрю 1941 г. в связи с приближением фронта резко возросло количество уголовных преступлений и нарушений общественного порядка гражданским населением и военнослужащими[5]. С июня по ноябрь 1941 г. милицией и органами НКВД выявлено и арестовано 335 уклонистов и 551 дезертир[6].

Мобилизация резко сократила число опытных сотрудников-мужчин, 20 % личного состава теперь составляли милиционеры-женщины. Вместе с тем через Сталинград пролегали пути на восток, куда эвакуировались люди, предприятия и сельскохозяйственные грузы. В город прибывали эшелоны раненых. Всё это требовало от службы правопорядка постоянного, напряжённого внимания и прямого участия, так как перед сотрудниками по прежнему стояла задача обеспечить в тылу правовой порядок. Из-за резкого изменения военно-политической обстановки проходила реорганизация органов милиции для усиления обороноспособности на местах. Приказом начальника УНКВД по Сталинградской области от 24 июля 1941 г. «О сведении гарнизона милиции г. Сталинграда в отдельный батальон и организации с личным составом боевой подготовки» весь начальствующий и рядовой состав городских подразделений органов милиции города был переформирован в отдельный батальон. Командиром батальона был назначен начальник Областного управления милиции капитан милиции Н. В. Бирюков.

Боевые действия облегчили доступ населения к оружию и боеприпасам: в ноябре 1941 г. у задержанных в городе лиц было изъято несколько сотен винтовок, пистолетов и ручных гранат. Среди задержанных дезертиров и уклонистов выявлено 26 агентов немецкой разведки[7]. В целях пресечения противоправной деятельности бандитско-дезертирских элементов и их задержания проводились облавы, проверки документов в местах их вероятной концентрации (на вокзалах, пристанях, станциях железных дорог, погрузочных и разгрузочных воинских пунктах), а также прочесывание местности, подворовые обходы домовладений, учреждений и предприятий, внезапные проверки гостиниц, домов колхозников, парикмахерских, магазинов, кинотеатров. За время Сталинградской битвы областным Управлением НКВД

совместно с 10 дивизией НКВД было проверено 750 тысяч человек, задержано две с половиной тысячи дезертиров[8].

Вследствие мобилизации большей части сотрудников НКВД в Красную Армию в обстановке дефицита к этой работе привлекались бойцы истребительных батальонов. В соответствии с приказом УНКВД от 27 июня 1941 г. «Об организации истребительных батальонов на территории Сталинградской области» были назначены командиры 8 истребительных батальонов в г. Сталинграде – начальники городских отделений милиции, на территории которых батальоны дислоцировались[9]. Только за 1942 г. на территории области эти формирования уничтожили 8 бандгрупп, задержали 1093 дезертира и уклониста[10].

Бойцы истребительных батальонов героически сражались с фашистскими захватчиками, а их ратный подвиг занял почетное место в памяти потомков. Так, истребительный батальон Тракторозаводского района под командованием начальника 8-го отделения милиции капитана милиции К. А. Костюченко занимал боевой рубеж около дороги Сталинград-Дубровка, вдоль реки Сухая Мечетка. После разведки боем батальон перешел в наступление. Под натиском противник вынужден был отступить. За проявленное мужество начальники отделений милиции К. А. Костюченко и Н. М. Левин награждены орденом Красного Знамени. 28 августа 1942 г. по приказу начальника управления милиции из личного состава 2-го, 5-го, 10-го отделений была создана рота милиции. Ее командиром был назначен инспектор отдела службы К. И. Кудрявцев. Ведя оборонительные бои в районе Дар-горы, рота проявила стойкость и задержала противника. Особенно отличился командир взвода Я. И. Котов, награжденный за мужество и отвагу орденом Ленина.

Численность войск НКВД, сражавшихся на Сталинградском фронте, составляла около 3 % от всех войск, задействованных в оборонительной операции. Несмотря на столь малую численность, они сыграли исключительно важную, а на отдельных участках фронта – решающую роль в обороне города[11]. Особый вклад в победу в Сталинградской битве внесла 10-я дивизия НКВД, которая была ядром городского гарнизона и удерживала вместе с милицией областной центр до подхода отступающих полевых частей 62-й и 64-й армий. Командир дивизии полковник А. А. Сараев за пять месяцев 1942 г. провел обучение личного состава, взяв за основу программу частей Красной Армии и опыт боев при обороне Москвы, Ленинграда, Одес-

сы, Севастополя. В состав дивизии во время битвы входили пять полков: 271-й, 272-й, 282-й, 269-й и 270-й. 269-й и 270-й полки формировались в самом Сталинграде из сотрудников милиции города и истребительных батальонов НКВД, которые также комплектовались из милиционеров сельских и городских райотделов области[12].

31 июля 1942 г. четвертая танковая армия противника захватила Котельниково, угрожая ворваться в Сталинград с юга. На этом направлении охрану тыла осуществлял 270-й полк 10-й дивизии. У реки Аксай трое суток силы полка вели неравный бой с авангардом противника, не пуская его на северный берег.

На севере Сталинграда попытку овладеть городом с ходу пресекли 282-й полк 10-й дивизии НКВД и рабочие Сталинградского тракторного завода. Особенно яростными были бои за высоту 135.4, где совершил свой подвиг военный комиссар А. М. Карпов. В трудный момент боя он сел в танк Т-34, вмял в землю пулеметные точки противника и обеспечил успех атаки полка ценой своей жизни. Посмертно герой награжден орденом Красного Знамени.

На центральном направлении, где противник стремился захватить центральную железнодорожную станцию и центральный причал на Волге, Сталинград обороняли 270-й и 272-й полки 10-й дивизии НКВД. Утром 4 сентября у высоты 147.5 после жестокого авиационного удара противника бойцы 3-го батальона 272-го полка были атакованы 37 танками с десантом. 8 машин удалось подбить с помощью 45-миллиметровых противотанковых орудий и специальных противотанковых ружей, однако остальные танки на полной скорости ворвались на передний край обороны, давя гусеницами орудия и солдат. Младший политрук Дмитрий Яковлев почувствовал, что наступает критический момент. С криком «За Родину!» он с двумя противотанковыми гранатами в руках бросился навстречу головному танку немцев. Раздался взрыв, из-под днища танка вырвались клубы черного дыма. Этот подвиг воодушевил остальных бойцов, и они пошли в контратаку. Используя гранаты и бутылки с зажигательной смесью, они заставили немецких танкистов отступить, а с вражеской пехотой завязали рукопашную схватку. В это время подошел резерв командира батальона, стремительным ударом противник был разгромлен и отброшен. После боя под одним из 17 подбитых немецких танков нашли останки героя Дмитрия Яковлева.

К 17 сентября в составе 272-го полка осталось около 300 бойцов, а утром 18 сентября пришлось вести тяжелый бой за железнодорож-

ный вокзал и мост. В ходе ожесточенных боев остатки полка оказались в глубоком тылу у немцев. 24 сентября противник захватил драмтеатр имени Горького и окружил командный пункт полка. Оставшиеся 30 человек под командованием майора С. А. Ястребцева пошли на прорыв, но только 11 бойцов смогли пробиться к позициям 92-й стрелковой бригады. 272-й полк погиб, но не пропустил врага.

На юго-западном участке обороны в районе Верхней Ельшанки 8 сентября 1942 г. в схватку с силами 94-й пехотной и 29-й моторизированной дивизий немцев вел 271-й полк 10-й дивизии НКВД. В боях за кирпичный завод мастерство и героизм проявил комиссар 1-го батальона Слюсарев, который в ближнем бою вступил в поединок с пятью фашистами, застрелил из пистолета четверых, но и сам погиб. К 15 сентября в полку осталось лишь 135 человек. Наиболее тяжелые бои разгорелись у элеватора и станции Сталинград-2. 17 сентября силы противника потеснили наши подразделения, однако после контратаки бойцы 271-го полка вновь заставили противника вернуться на исходную позицию. К 18 сентября в полку осталось только 65 человек.

13 сентября 1942 г. немецко-фашистские войска начали общий штурм города. Основные удары были нацелены на центр города и Мамаев курган. 269-й полк 10-й дивизии НКВД оборонял высоты 93.6, 126.3 и аэродромный поселок, прикрывая главную высоту города. В исключительно трудной обстановке полк смог удержать свой участок обороны, преградив путь к Мамаеву кургану и уничтожив около тысячи солдат и офицеров и 18 танков. Однако к утру 14 сентября против 269-го полка враг сосредоточил до восьми батальонов пехоты и 50 танков. Бойцы полка сражались до последнего патрона, последней гранаты. 5-я рота младшего лейтенанта Суровцева в рукопашной схватке уничтожила роту вражеских автоматчиков, сам Суровцев был ранен, но продолжал руководить обороной и в бою уничтожил 11 фашистов.

К 14.00 14 сентября фашисты обошли полк с тыла и заняли Мамаев курган, но к 18.00 после контратаки высота была вновь очищена от врага. Стойкость воинов 269-го полка была выше человеческих возможностей, героизм был массовым. Командир батальона капитан Шевченко, окруженный в командно-наблюдательном пункте фашистами, вызвал огонь артиллерии на себя.

Солдаты продолжали вести бой даже с тяжелыми ранениями. Так, пулеметчик сержант Алексей Обухов был тяжело ранен в живот,

но не ушел с поля битвы, пока не потерял сознание. Когда очнулся, то понял, что находится в тылу фашистов. Алексей развернул пулемет и открыл огонь с тыла. Фашисты разбежались, а бойцы полка воспользовались этим и отбили свои окопы. 15 сентября фашисты вновь прорвались на высоту 102.0. 269-й полк пытался контратаковать, но безуспешно, так как иссякли последние резервы. Выполняя приказ командующего 62-й армии, воины НКВД пошли в свою последнюю атаку, уничтожив более 400 солдат противника. После атаки к командному пункту вернулось только 12 бойцов полка.

270-й полк 13 сентября оборонял высоту 112.5 против превосходящих сил 24-й танковой дивизии противника. 14 сентября в районе высоты 112.5 завязался бой, который длился 5 часов. Бойцы полка НКВД умирали, но не покидали своих позиций. Отдельные роты выдерживали по пять атак в день. Очень тяжелые бои шли за Дар-гору. В 3-м взводе 4-й стрелковой роты в живых к 15 сентября осталось четыре человека: младший лейтенант Петр Круглов, сержант Александр Беляев, рядовые Михаил Чембаров и Николай Сарафанов. В течение часа эти бойцы отражали атаку 20 танков. Противник потерял около 10 машин и повернул в сторону. Из четверых в живых остались тяжелораненые Сарафанов и Чембаров. К исходу дня 19 сентября в 270-м полку осталось 90 человек.

К началу октября из всех частей 10-й дивизии НКВД на защите Сталинграда оставался только 282-й полк, защищавший северную часть города. 11 октября он оказался в окружении, отступил к Спартановке. Только спустя неделю боев в окружении, когда стали заканчиваться боеприпасы, уцелевшие бойцы пошли в прорыв. Из всего полка к своим вернулись лишь восемь бойцов.

За 56 дней боев 10-я дивизия НКВД истребила свыше 15 тысяч солдат и офицеров противника, около 100 танков, 8 бронемашин, 2 самолета, 38 автомашин, 6 орудий, 2 склада с боеприпасами. За героизм, проявленный в боях при защите Сталинграда, 227 воинов дивизии удостоены правительственных наград: 2 человека – ордена Ленина, 36 – ордена Красного Знамени, 6 – ордена Отечественной войны, 103 – ордена Красной Звезды, 105 – медали «За отвагу», 25 – медали «За боевые заслуги». 2 декабря 1944 г. 10-я дивизия НКВД была награждена орденом Ленина и названа «Сталинградской».

Кроме 10-й дивизии в Сталинградской битве участвовали и другие части войск НКВД. 91-й полк по охране железных дорог стойко оборонял порученные рубежи, неоднократно вступал в бой, отбивал

атаки противника, давая возможность частям Красной Армии перегруппировать свои силы. Только в боях с 3 по 6 сентября 1942 г. полк отбил 8 атак противника, уничтожил более двух рот автоматчиков, около двух пехотных батальонов, взял в плен более 500 солдат и офицеров, захватил большое количество вооружения и боеприпасов. Бронепоезд этого полка на подступах к городу уничтожил пять танков, более трех батальонов немецкой пехоты, две минометные батареи и много другой боевой техники врага. За успешное выполнение боевых заданий и мужество его воинов полк был награжден орденом Красного Знамени[13].

Сталинградский гарнизон внутренних дел сыграл решающую роль в ожесточенных боях и тем самым повлиял на дальнейший исход Великой Отечественной войны[14].

Генерал-полковник дважды Герой Советского Союза Александр Ильич Родимцев высоко оценил деятельность Сталинградской милиции. Он писал: «Немалую помощь оказали нам работники милиции, хорошо знавшие город, расположение улиц и домов. Они были нашими лучшими разведчиками и проводниками во многих операциях»[15]. Командующий 62-й армией, впоследствии Маршал Советского Союза дважды герой Советского Союза Василий Иванович Чуйков в своих воспоминаниях отмечал: «Воинам 10-й Сталинградской дивизии внутренних войск полковника А. А. Сараева пришлось быть первыми защитниками Сталинграда, и они с честью выдержали это труднейшее испытание, мужественно и самоотверженно сражались с превосходящими силами врага до подхода частей и соединений 62-й армии…»[16].

Сталинград стал символом массового героизма, мужества, стойкости и самопожертвования. Ни одно крупное сражение Второй мировой войны не начиналось столь неблагоприятно и не заканчивалось такой яркой и решительной победой. Отступать почти тысячу километров, зацепиться за последние метры волжского берега, как это сделали наши войска, в том числе легендарная 10-я стрелковая Сталинградская ордена Ленина дивизия внутренних войск НКВД СССР, выдержать страшные удары противника и затем нанести ему поражение – на это оказались способны воины, не только выполнявшие свой долг, но и боровшиеся за святое и правое дело, за свободу и независимость своего Отечества[17].

Жители города-героя помнят и чтут своих защитников. 13 улиц Волгограда названы в честь бойцов 10-й дивизии НКВД, воздвигнуто

четыре памятника и установлены три мемориальные доски, а одна из улиц Центрального района названа в честь 10-й дивизии войск НКВД.

15 декабря 2017 г. накануне празднования 75-летия разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в Сталинградской битве новой улице в Советском районе города-героя Волгограда присвоено имя Николая Васильевича Бирюкова, начальника Управления НКВД по Сталинградской области, возглавлявшего областное управление милиции в 1942–1943 гг.[18] За годы службы он был награждён тремя орденами Красного знамени, орденом Ленина и другими наградами. С 1949 по 1953 гг. был начальником Управления МВД по Смоленской области. Службу закончил в звании комиссара милиции третьего ранга. Его внук живет в Волгограде, является начальником кафедры предварительного расследования Волгоградской академии МВД России.

В 1947 г. в Сталинграде по инициативе сотрудников милиции и госбезопасности был сооружен монумент в честь бойцов и командиров 10-й дивизии НКВД, чекистов Сталинградского фронта, бойцов истребительных батальонов и работников милиции Сталинграда, павших в период Сталинградской битвы. Он получил название «Памятник чекистам». Это первый в истории страны мемориал, созданный в честь сотрудников правоохранительных органов, погибших при исполнении служебных обязанностей и первый памятник в послевоенном Сталинграде.

Каждый год на площади около монумента собираются ветераны пограничных войск, сотрудники органов внутренних дел и ФСБ России, чтобы почтить память погибших: 2 февраля – годовщину победы советских войск в Сталинградской битве, 9 мая – День Победы, 28 мая – День пограничника, 20 декабря – День работников органов безопасности Российской Федерации и 10 ноября – День сотрудника органов внутренних дел. И эти традиции уже стали историей Города-Героя Волгограда как память о величайшем подвиге.

© Третьяков В. И., 2018

---

[1] *Кантемиров А. В.* Советская милиция в Сталинградской битве (июль 1942 – февраль 1943 гг.): Дис. … канд. юрид. наук. М., 2001. С. 3.

[2] Там же.

[3] Там же. С. 11.

[4] *Вместе* с армией и народом: Сборник. Волгоград. 1970. С. 6.

[5] *Першин К. В.* Борьба органов НКВД – НКГБ СССР с дезертирством и бандитизмом на территории Сталинградской области в годы Великой

Отечественной войны // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2017. № 4(117). С. 168.
[6] Архив УФСБ России по Волгоградской области. Ф. 2. Оп. 68. Пор. 6. Л. 111–112.
[7] Там же.
[8] Центр документации новейшей истории Волгоградской области. Ф. 171. Оп. 1. Д. 62. Л. 2.
[9] Архив ГУ МВД по Волгоградской области. Ф. 33. Оп. 1. Д. 19. Л. 73.
[10] Государственный архив Волгоградской области. Ф. 773. Оп. 1. Д. 90. Л. 22.
[11] *Варавин Н. А.* Войска НКВД в Сталинградской битве // Ветеран МВД России. 2017. № 2. С. 37.
[12] Там же.
[13] Там же. С. 41.
[14] *Лагодский С. А., Ржевцев Ю. П.* Сталинград: подвиг солдат правопорядка. М., 2014. С. 3.
[15] *Битва* за Волгу: Воспоминания участников Сталинградского сражения. Волгоград, 1968. С. 87.
[16] URL: http://www.rulit.me/books/stalingrad-read-430840-17.html (дата обращения: 07.03.2018).
[17] *Лагодский С. А., Ржевцев Ю. П.* Сталинград: подвиг солдат правопорядка. М., 2014. С. 3.
[18] В Волгограде новую улицу назвали в честь начальника Сталинградского НКВД. – https://v1.ru/text/gorod/376305288003584.html (дата обращения: 07.03.2018).

С. Г. Лысенков*

УЧАСТИЕ ВОЙСК И ОРГАНОВ НАРОДНОГО КОМИССАРИАТА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБОРОНЕ СТАЛИНГРАДА

В истории Великой Отечественной войны есть немало событий, свидетельствующих о значительном вкладе военнослужащих и сотрудников органов Народного комиссариата внутренних дел СССР в обеспечение победы над врагом. Особое место среди таких событий занимает Сталинградская битва.

Численность воинов войск НКВД к началу оборонительной операции Сталинградской битвы составляла всего 3 % от всех войск, принимавших участие в боевых действиях. Но, несмотря на столь малую долю, они сыграли исключительно важную, а на отдельных участках фронта решающую, роль в обороне города, удерживая его до подхода основных сил Красной Армии.

Войска НКВД, оборонявшие город, имели в своём составе 10-ю стрелковую дивизию внутренних войск, 91-й полк по охране железных дорог,178-й полк по охране особо важных предприятий промышленности, 249-й конвойный полк и 73-й отдельный бронепоезд[1]. Вместе с ними в обороне Сталинграда принимали участие свыше 500 сотрудников милиции, находившихся в составе ополченческих формирований и истребительных батальонов[2]. По приказу командующего Сталинградским фронтом генерал-полковника А. И. Ерёменко дивизия с приданными подразделениями из состава названных формирований 23 августа 1942 г. заняла оборону на подступах к городу с протяжённостью рубежа обороны 25–35 км[3].

Уже на следующий день танки и пехота противника подошли к северной окраине города. Начались кровопролитные бои, в которых воины НКВД, проявляя массовый героизм, не только сдерживали во много раз превосходящие силы противника, но и контратаковали его позиции. В ходе одной из контратак, проходившей под сильным пулемётным огнём, который вёлся из вражеского дзота, красноармеец Алексей Ващенко своим телом закрыл амбразуру дзота. Пожертвовав

* *Лысенков Сергей Геннадьевич* – профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

собой, он обеспечил успешную атаку роты[4] (А. Е. Ващенко за этот подвиг будет награждён орденом Ленина (посмертно), его именем будет названа улица в Волгограде). В ходе боя было уничтожено около 700 вражеских солдат и офицеров, 17 танков, 8 станковых пулемётов[5].

На южной окраине города воины 271-го стрелкового полка 10-й дивизии НКВД вели интенсивные бои во взаимодействии с остатками двух дивизий Красной Армии, отошедшими под натиском превосходящих сил противника. Однако прибывшие части существенно повысить боеспособность подразделений полка НКВД не могли, поскольку оставшиеся 4 полка этих дивизий насчитывали в своём составе всего около 300 человек. За два дня кровопролитных боёв полк был практически уничтожен. В его составе оставалось 26 красноармейцев и 5 младших командиров. Ввиду значительных потерь полк был выведен из боя и направлен за Волгу на переформирование. Полк уничтожил до 3500 гитлеровцев, 4 танка, 10 автомашин с грузом, склады с боеприпасами и горючим, 17 станковых пулемётов[6].

На западной окраине в течение 13–14 сентября 1942 г. против 269-го стрелкового полка 10-й дивизии НКВД действовала пехотная дивизия и 50 танков противника. Однако их попытки прорвать оборону успеха не имели. В боях полком было подбито 12 танков и выведено из строя до 1000 вражеских солдат и офицеров. Только на счету командира пулемётного взвода младшего лейтенанта Абдульманова было более 150 уничтоженных гитлеровцев[7].

Более ожесточёнными были бои в центре Сталинграда. Воины НКВД и Красной Армии имели непрерывные боестолкновения с противником, пытавшимся прорваться к переправам через Волгу. Вражеские атаки превосходящими силами пехоты и группами танков отражались контратаками, танки уничтожались бутылками с зажигательной смесью. Часто разрозненным подразделениям НКВД приходилось вести боевые действия в окружении. В таком положении оказался штаб 272-го стрелкового полка 10-й дивизии НКВД, обороняя свой командный пункт, расположенный в Комсомольском саду. В течение дня 24 сентября 1942 г. оставшиеся в живых офицеры и солдаты полка держали круговую оборону. Вечером выстрелами из пушек надстройка над бункером командного пункта была разрушена и через пробоины были применены отравляющие вещества. Выжившие командиры и бойцы с наступлением темноты сумели с боем вырваться из окружения. От полка осталось всего 27 человек. За период боёв этот полк истребил 6270 солдат, 32 танка, 7 бронемашин, самолёт,

большое количество другой техники и вооружения противника[8].

Оказался отрезанным от своей части и вёл бой в окружении 2-й батальон 282-го полка 10-й дивизии НКВД. В своём донесении командир батальона старший лейтенант В. А. Артюшенко докладывал: «… людей у меня в наличии 68 человек, техники 2 ст. пулемёта, 4 ручных, 2 пушки 47 мм, 4 ППШ и винтовки, боезапас был патроны и гранаты, не было ни одного снаряда. Выдвинулся и занял указанный рубеж… в этот момент с высоты 97,7 из танков противник открыл огонь по батальону с тыла и из совхоза подошли танки противника и открыли огонь с фронта батальон понёс большие потери в людях и оружии. 2 ст. пул. 2 руч. пул. было уничтожено из танков прямым попаданием. Людей у меня осталось 8 человек. Я стал пробиваться к соседу справа… пушки я приказал тянуть за нами чтоб не оставить врагу…»[9]. Батальон с боем вышел из окружения и присоединился к полку, личный состав которого был сведён в стрелковый батальон. Этот батальон продолжал оставаться на занятой позиции, успешно отражая попытки противника прорвать передний край обороны[10].

За 56 дней оборонительных боёв 10-я дивизия НКВД уничтожила до 15 тыс. солдат и офицеров противника, 113 танков, большое количество техники и вооружения. Приказом командующего Сталинградским фронтом в середине октября она была выведена из боёв, имея в своём составе всего около 200 человек[11].

Наряду с участием в боевых действиях воины вместе с сотрудниками органов НКВД Сталинграда выполняли задачи по своему основному предназначению. Постановлением городского комитета обороны 25 августа 1942 г. в Сталинграде было введено осадное положение. Начальник гарнизона командир 10-й дивизии НКВД полковник А. А. Сараев военным советом фронта назначается также и комендантом укрепрайона. Его приказами, в целях реализации правового режима осадного положения, устанавливались правила проживания в городе, порядок передвижения, светомаскировки и другие требования, соответствующие сложившейся оперативной обстановке.

Решение названных задач возлагалось, в основном, на воинов НКВД и сотрудников городской милиции. Необходимо отметить, что в органах милиции Сталинграда женщины составляли 20 %. Их усилия были направлены, прежде всего, на сохранение жизни и здоровья местного населения и эвакуированных в Сталинград жителей западных районов страны. Например, санитарная дружина, возглавляемая медсестрой Дудиковой, спасла от вражеского огня и эвакуировала за

Волгу свыше 500 человек. На сотрудников милиции возлагалась организация местной противовоздушной обороны. Формирования МПВО тушили многочисленные пожары. Они обезвредили сотни авиабомб, мин и снарядов, восстановили 16 тыс. квадратных метров жилья, 150 км телефонной сети, более 25 км водопроводов, свыше 50 км дорог[12].

Несколько тысяч воинов и сотрудников органов НКВД, участвовавших в обороне города, за мужество и героизм, награждены орденами и медалями. 10-я дивизия НКВД удостоилась ордена Ленина, ей было присвоено почётное наименование «Сталинградская».

© Лысенков С. Г., 2018

---

[1] *Внутренние* войска. Исторический очерк. М., 2007. С. 114.

[2] *Министерство* Внутренних дел России: 1802–2002: Исторический очерк: В 2 т. Т. II. СПб., 2002. С. 305.

[3] *Внутренние* войска. Исторический очерк. С. 114.

[4] *Внутренние* войска в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.: Документы и материалы. М., 1975. С. 407.

[5] Государственный историко-мемориальный музей-заповедник «Сталинградская битва». П. 2. Н. В. Ф. 2328. С. 3.

[6] Там же. С. 4.

[7] *Внутренние* войска в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.: Документы и материалы. С. 381.

[8] Центральный архив Министерства Обороны Российской Федерации. Ф. 345. Оп. 5487. Д. 8. Л. 44.

[9] Государственный историко-мемориальный музей-заповедник «Сталинградская битва». К. П. 8828. Л. 1–2 (орфография и пунктуация подлинника донесения сохранена. – *С. Л.*).

[10] Там же. П. 2. Н. В. Ф. 2328. С. 10.

[11] *Внутренние* войска. Исторический очерк. С. 115.

А. А. Кочин*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЛЕНИНГРАДСКОЙ МИЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Становление и развитие полиции, а затем милиции тесно связано с историей Санкт-Петербурга – Петрограда – Ленинграда. История российской полиции насчитывает три века, из которых почти век принадлежит милиции. Вначале XX в. милицию Временного правительства сменила Рабоче-Крестьянская милиция Советского государства, а на рубеже веков – российская милиция.

Милиция страны Советов создавалась в период острых социально-политических преобразований и экономической нестабильности. Она испытывала немалые трудности в комплектовании опытными профессиональными кадрами, материально-техническом обеспечении, нормативно-правовом регулировании.

Несмотря на такие необычайно трудные условия, за короткий срок была создана принципиально новая система органов правопорядка, которая продолжала выполнять свои функции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Именно тяжелые годы иностранной интервенции и гражданской войны стали очередным этапом становления советской милиции. В этот период была организована речная и железнодорожная милиции, а затем и промышленная, что позволило уберечь от расхищения государственной собственности, наладить работу промышленности. В эти же годы в милиции были созданы научно-технические подразделения. Нельзя также забывать о героизме сотрудников милиции, который был проявлен ими в тылу и на фронтах гражданской войны[1].

В целом, в предвоенный период система охраны правопорядка претерпела существенные изменения, связанные с проводимыми реформами в стране. В этот период в милиции были образованы паспортные столы, государственная автомобильная инспекция, отделы по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляции, медвытрезвители и детские комнаты. Фактически, в 30-е годы были заложены основы советских правоохранительных органов, а роль милиции существенно возросла[2].

* *Кочин Андрей Анатольевич* – врио начальника Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор педагогических наук, профессор.

Великая Отечественная война – одна из самых героических и трагических страниц в летописи российской истории. Значительный вклад в достижение великой Победы внесла советская милиция. Многие видные советские военачальники (Г. К. Жуков, В. И. Чуйков, К. К. Рокоссовский и др.) высоко оценили вклад сотрудников милиции в общую победу над фашизмом[3].

В годы Великой Отечественной войны органы милиции выполняли около двадцати различных служебно-боевых задач. Сотрудники милиции мужественно сражались с фашистами, обеспечивали безопасность тыла действующей армии, участвовали в охране важных объектов и учреждений, действовали в составе истребительных батальонов и партизанских отрядов, занимались организацией местной противовоздушной обороны, обезвреживали вражеских диверсантов, вели борьбу с бандитизмом и преступностью, обеспечивали общественный порядок в прифронтовых и тыловых населенных пунктах, проводили отселение из прифронтовых районов лиц, которые признавались социально опасными и многое другое[4].

Немало славных страниц вписали в историю охраны правопорядка сотрудники Ленинградской милиции, особенно в годы беспримерной блокады.

В первые дни войны практически весь состав Ленинградской городской и областной милиции в едином патриотическом порыве, как один, подали рапорта о призыве на фронт. Руководству милиции пришлось в приказном порядке ограничивать этот поток и все же до 15 % личного состава ушло на фронт, а потом еще и в истребительные батальоны, партизанские отряды и диверсионные группы[5].

Славной страницей боевой истории внутренних войск является участие в героической обороне Ленинграда. На дальних и ближних подступах к городу вели сражения 1-я, 20-я, 21-я, 22-я, 23-я дивизии войск НКВД, куда входили милицейские батальоны[6].

В обстановке наивысшей напряженности военной ситуации, сложившейся под Ленинградом, Управление наркомата внутренних дел неоднократно выделяло на формирование войсковых соединений сотни своих сотрудников. Уже в июле был сформирован первый отряд – батальон из трехсот добровольцев-сотрудников милиции и госбезопасности под командованием начальника 4-го отделения отдела БХСС А. П. Приезжева. Свой первый и очень тяжелый бой батальон принял у деревни Пустошка Кингисеппского района и стоял насмерть, где геройски погиб командир. В конце августа были сформированы еще три батальона из различных под-

разделений, которые вошли в 7-й полк 20-й стрелковой дивизии НКВД. Командирами двух батальонов были назначены начальник отдела по регулированию уличного движения А. И. Кудряшов и начальник межобластной школы милиции Д. В. Кезин[7].

Батальоны участвовали в самых ожесточенных боях, в том числе и на знаменитом Невском пятачке. На протяжении всей битвы за Ленинград работники милиции неоднократно пополняли боевые подразделения частей и соединений действующей армии, делая все, чтобы приблизить светлый день прорыва и освобождения от вражеской блокады. Сегодня невозможно назвать точное число сотрудников милиции, участвующих в боях в годы Великой Отечественной войны, которые внесли неоценимый вклад в Великую победу над фашистской Германией.

Несмотря на кадровый голод, начавшиеся с августа месяца систематические артобстрелы, а с сентября еще и массированные налеты вражеской авиации, Ленинградская городская милиция стойко охраняла общественный порядок и боролась с все возрастающим уровнем преступности блокадного города. Благодаря этим усилиям, а также всесторонней поддержки мужественных и стойких ленинградцев, городской милиции уже к прорыву блокады удалось значительно снизить уровень преступности и обеспечить общественную безопасность.

Образцы самоотверженной работы в очагах поражения при артобстрелах и бомбардировках всю блокаду показывали сотрудники наружной службы милиции, бойцы противопожарной обороны, горожане из групп самозащиты домов, бригадмильцы, дворники. Так, участковый уполномоченный ОРУД Ф. З. Антоненко по личной инициативе спас свыше 20 человек из очага поражения, милиционер 20 отделения милиции В. П. Саватеев, несмотря на полученные ранения, остался на посту и руководил укрытием населения и лично тушил зажигательные бомбы. Члены бригадмила 23 отделения милиции – бойцы комсомольского полка тт. Крутиков и Кроль, также получив ранения, продолжали работать в очаге поражения[8].

С начала войны и до прорыва блокады только отделом БХСС Управления милиции Ленинграда были привлечены к уголовной ответственности более 14 тыс. человек, из них арестовано около 7 тыс. человек. У преступников за этот период изъято ценностей, промтоваров и продуктов питания на общую сумму свыше 200 млн руб. – это был весомый вклад в дело победы над захватчиками[9].

Таким образом, на протяжении всей Великой Отечественной войны органы милиции с честью выполнили возложенные на них задачи военно-

го времени, покрыв свои знамена неувядаемой славой, и внесли весомый вклад в достижение победы над врагом. Подвиг сотрудников милиции был высоко оценен Родиной – за успешное выполнение заданий в условиях Великой Отечественной войны Ленинградская милиция была награждена орденом Красного Знамени, а сотни и тысячи сотрудников – орденами и медалями[10].

Опыт работы, накопленный по организации борьбы с преступностью, детской беспризорностью и по наведению должного общественного порядка в экстремальных условиях блокады Ленинграда, востребован и нынешним поколением, он помогает воспитывать нынешнее поколение сотрудников российской полиции в духе патриотизма и преданности своему долгу, повышения эффективности службы в современных условиях.

Время, прошедшее с момента начала реформы 2011 г., стало периодом коренных преобразований, пройдены важнейшие ее этапы: сформирована новая нормативная правовая база деятельности, усовершенствовано структурное построение, существенно возросли требования к профессиональным и моральным качествам сотрудников, повысилась их социальная защищенность. Органам правопорядка, спустя более чем девяносто лет, возвращено историческое название – полиция.

Сегодня сформулированы и реализуются новые подходы к деятельности органов внутренних дел, определено основное назначение полиции, сформирована партнерская модель взаимоотношений общества и полиции, деятельность которой приобрела открытый и публичный характер.

В современных условиях важно продолжать начатую работу по формированию в обществе нового, доверительного отношения к сотрудникам полиции, повышению престижа профессии и проявлению абсолютной нетерпимости к фактам его нарушения.

Есть уверенность, что проводимые реформы органов внутренних дел будут способствовать укреплению правопорядка в государстве.

© Кочин А. А., 2018

---

[1] *Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е.* История отечественных органов внутренних дел. М., 2005. С. 16–129, 134–160.

[2] *МВД* России: Энциклопедия. М., 2002. С. 281–282.

[3] *Папченко М. Д.* Рубежи обороны // На Урицком направлении. Л., 1983. С. 12; *Советская* милиция: история и современность. 1917–1987 / Под ред. А. В. Власова. М., 1967. С. 176–177.

[4] *Рыбников В. В., Алексушин Г. В.* История правоохранительных органов Отечества. М., 2008. С. 199–207.

[5] Отдел архивной информации Информационного центра ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее – ОАИ ИЦ ГУ МВД России). Ф. 1. Оп. 1. Д. 81. Л. 142.

[6] *Болотов М. П.* Звало на подвиг знамя // На Урицком направлении. Л., 1983. С. 60–63.

[7] *Панфилец А. В.* Органы и войска НКВД на Северо-Западе СССР в годы Великой Отечественной войны. СПб., 2016. С. 60–62.

[8] ОАИ ИЦ ГУ МВД России. Ф. 1. Оп. 1. Д. 80. Л. 90.

[9] *Подвиг* сотрудников органов внутренних дел при обороне Ленинграда. 1944–1944 гг. / Под ред. Н. В. Румянцева. СПб., 1995. С. 66.

[10] *Ленинградская* милиция в годы войны 1941–1945 гг. Ощущение времени. СПб., 2010. С. 93, 658–662.

В. А. Чашников*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИЛИЦИИ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ НА УРАЛЕ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

С первых дней Великой Отечественной войны многие сотрудники милиции Урала добровольцами ушли на фронт, пополнив многомиллионную Советскую армию. Оставшиеся в тылу милиционеры не только выполняли свои прямые профессиональные обязанности, но и осуществляли многие ранее несвойственные им функции, обусловленные спецификой военного времени: организацию деятельности истребительных батальонов, размещение и охрану имущества эвакуированных промышленных предприятий, учреждений, обустройство населения и др. Однако главными для милиции, по-прежнему оставались борьба с преступностью, пресечение и предупреждение правонарушений, розыск преступников.

Военная обстановка серьезно осложнила деятельность милиции не только в прифронтовой полосе, но и в целом по стране – в близких к фронту регионах и глубоком тылу, в том числе на Урале. Перестройка работы органов милиции на военный лад коренным образом изменила условия служебной деятельности, значительно увеличила объем работы личного состава, повысила требования к сотрудникам. Призыв на военную службу, добровольный уход в действующую армию многих опытных сотрудников, их общественных и негласных помощников привели к значительному некомплекту личного состава. Пришлось перестраивать всю работу, совершенствовать формы и методы борьбы с преступностью с учетом военной обстановки.

Одним из обстоятельств, негативно влияющих на состояние преступности в стране, была относительная доступность оружия для преступных элементов в местностях, освобожденных от фашистских оккупантов. В тыловые районы Урала поступала масса разнообразного оружия из западных регионов – с дезертирами, эвакуированными, мигрантами. Проживая, как правило, по фиктивным документам в городских притонах, укрываясь в лесах, вооруженные преступные группы занимались разбоями, грабежами, кражами. Так, например, за 1943 г. в Камышловском, Манчажском, Сергинском районах и городе

* *Чашников Всеволод Александрович* – начальник адъюнктуры Уральского юридического института МВД России (Екатеринбург), кандидат юридических наук.

Свердловске было ликвидировано 54 бандитских группы. За бандитизм было арестовано около 400 человек[1].

В июне 1944 г. был задержан бандит Девятшин, орудовавший с братом Игнатием. Имея огнестрельное оружие, в ноябре 1942 г. в Исовском районе Свердловской области они зверски убили инвалида Великой Отечественной войны Якова Кузьмича Шалагнинова. Во время их задержания в 1943 г. ранили красноармейца и проводника служебно-розыскной собаки. Ими было совершено 3 вооруженных ограбления колхозников Исовского и Нижнелялинского районов Свердловской области и свыше 10 хищений колхозного зерна и скота[2].

Быстрое и полное изъятие у населения оружия и взрывчатых веществ стало для сотрудников милиции важнейшей задачей, с которой они в целом справлялись довольно успешно. Если до войны у преступников при арестах изымались единицы стволов, то в 1942 г. было изъято около 71 тыс. различного оружия, а в 1943 г. – 38 753[3].

Значительное место в работе милиции Урала в годы войны занимала борьба с хищениями и злоупотреблениями, связанными с продовольственными карточками. Так, в четвертом квартале 1941 г. за преступную деятельность по линии хищений продуктов и товаров путем всевозможных махинаций с товарно-продуктовыми карточками в Свердловской области к уголовной ответственности были привлечены 152 человека, а в первом квартале 1942 г. только по 22 районам Свердловской области – 184 человека[4].

Приведем следующие примеры.

«В городе Карпинске Свердловской области вскрыта преступная группировка в числе 5 человек, состоящая из бывших воров-рецидивистов Баглюк, Петрина, Головкова и других, которые, похитив в коммунальном отделе бокситовых рудников партию стандартных справок с печатями коммунального отдела и 90 штук заборных книжек, подделывали на стандартных справках подписи комендантов, вставляли в справки умышленные фамилии и беспрепятственно получали по ним продовольственные карточки. Все участники группы арестованы, и при обыске у них изъято несколько десятков продовольственных карточек, 90 штук заборных книжек и много продуктов, полученных из магазинов.

В феврале 1942 г. в хромолитографии при подсчете изготовленных продовольственных карточек на март месяц оказалась недостача 500 штук карточек на хлеб. 26 марта 1942 г. на рынке города Сверд-

ловска был задержан при продаже 4 штук продкарточек электромонтер цеха резки хромолитографии Богданов. Расследованием по делу установлено, что Богданов совместно с другим электромонтером Пермяковым работал в цехе, они похитили одну партию продкарточек в количестве 500 штук, часть которых продали, а часть использовали для личных целей, оформив их печатями учреждений по месту работы жены Богданова, имеющей доступ к печати.

В городе Верхняя Салда 30 марта 1942 г. из помещения конторы артели "Рекорд" посредством взлома железного ящика похищено 312 продкарточек. Совершившие кражу Латышов и Поливцев были задержаны, оба в прошлом судимы за прогул. При обыске у них изъято 50 штук продкарточек с печатями артели "Рекорд".

В Билимбаевском районе Свердловской области ученики промкомбината Козырев, Окуневич, Круглик и Жуков в магазинах и столовых выкрадывали у граждан продкарточки, а затем их перепродавали разным лицам из числа эвакуированных.

В городе Свердловске переселенцы из Бесарабии Лупан и Пуюл скупали карточки у мобилизированных в РККА, выбывающих из города на жительство в другие местности, по цене от 80 до 150 руб., получали по этим карточкам в магазине № 6 Торга хлеб целиком по всей карточке один раз, а затем этот хлеб перепродавали на железнодорожных станциях транзитным пассажирам по цене до 100 руб. за булку.

Работники магазина Бочаринова, Зыкина, Зырянова и другие, принимая целые карточки, похищали из магазина и снова продавали разным лицам или рассчитывались этими карточками с кустарями-портнихами за пошив одежды»[5].

О размерах краж продкарточек у отдельных лиц можно судить по тому, что с января по март 1942 г. в органы милиции города Свердловска поступило свыше 500 заявлений граждан о кражах у них продкарточек, а в органы милиции Первоуральска – 30 заявлений. Причем было установлено, что отдельные заявления о кражах или утерях карточек являлись ложными, сделанными в целях получения новых карточек. Так, в Исовском районе Свердловской области гражданке Верещагиной как члену семьи красноармейца были выданы новые карточки. Позднее при проверке заявления оказалось, что Верещагина продкарточки не теряла и заявление сделала с целью получения новых карточек[6].

Во время войны работники милиции столкнулись с новыми видами преступлений. Им приходилось внедряться в торговую сеть и в

снабженческие аппараты, разоблачать спекулятивные группы, которые создавали запасы продовольствия, промышленных товаров, ценностей и сбывали их затем по завышенным ценам[7]. Так, в августе 1942 г. старший оперуполномоченный ОБХСС УМ НКВД по Свердловской области Пискунов раскрыл 2 группы расхитителей (80 человек), орудовавших в городе Свердловске. Заместитель начальника ОБХСС УМ НКВД по Свердловской области Тертчиный разоблачил группу в количестве 11 человек, занимавшихся хищениями на Свердловской табачной фабрике. В тот же период работники ОБХСС УМ НКВД по Свердловской области Шмелев и Веховский разоблачили золотовалютчика Хатцеля, занимавшегося приобретением и сбытом золота и серебра. При аресте у Хатцеля было изъято 2 кг 900 г золота, 1 кг серебра, 49 тыс. руб. и много ценностей[8].

В годы Великой Отечественной войны перед органами милиции Урала как никогда остро встала задача своевременно предупреждать готовящиеся и быстро раскрывать совершенные преступления, задерживать и передавать преступников в руки правосудия, активно вести розыск скрывшихся от следствия и суда нарушителей законов военного времени.

Подводя общий итог, следует сказать, что сотрудники милиции Урала не только успешно боролись с преступностью, но и справились с задачами, поставленными перед ними в тяжелое военное время.

© Чашников В. А., 2018

---

[1] *Солдаты* правопорядка: Будни уральской милиции. Екатеринбург, 2002. С. 60.
[2] Там же. С. 61.
[3] *Министерство* внутренних дел. 1902–2002. Исторический очерк / Под общ. ред. Р. Г. Нургалиева. М., 2004. С. 362.
[4] Архив УФСБ по Свердловской области. Ф. 1. Оп. 1. Ед. хр. 103. Л. 78.
[5] Архив УФСБ по Свердловской области. Ф. 1. Оп. 1. Ед. хр. 103. Л. 79.
[6] Архив УФСБ по Свердловской области. Ф. 1. Оп. 1. Ед. хр. 103. Л. 79.
[7] *Синицын А. М.* Всенародная помощь фронту. М., 1975. С. 203.
[8] *Трофимов А. И.* Ко всем бурям лицом. Свердловск, 1971. С. 107.

А. В. Гусев*

ОБЕЗВРЕЖИВАНИЕ НЕВЗОРВАВШИХСЯ АВИАЦИОННЫХ БОМБ ПИРОТЕХНИЧЕСКИМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ МПВО НКВД ЛЕНИНГРАДА В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

На протяжении всей Великой Отечественной войны подразделениям пиротехнической службы местной ПВО НКВД Ленинграда приходилось встречаться с подрывным делом в ходе обезвреживания невзорвавшихся авиационных фугасных и зажигательных бомб.

Всего на тыловую территорию СССР в годы войны было совершено 30 212 воздушных налетов. Из всех сброшенных фугасных авиационных бомб (далее – ФАБ) 2 % составляли бомбы замедленного действия (от 4 до 78 часов). Из упавших ФАБ не взорвалось 6940, что составляет 1,18 %. В ходе военных действий невозможно было точно учесть все сброшенные противником бомбы, особенно зажигательные. Так, в докладе Народного комиссара танковой промышленности о работе МПВО Наркомата за три года войны говорится, что учесть количество сброшенных на объекты авиабомб и выпущенных снарядов и мин не представляется возможным[1].

В первые два–три месяца войны отказ взрывов бомб в отдельных случаях достигал до 80 %, затем резко снизился до 2 %. Это свидетельствовало о беспрерывной работе немецких военных инженеров над усовершенствованием авиационных средств поражения[2].

С началом войны во многих прифронтовых городах СССР стали происходить многочисленные несчастные случаи при самостоятельной разрядке населением авиационных бомб и других взрывоопасных предметов, а также при ошибочных действиях войсковых саперов и личного состава пиротехнических подразделений местной ПВО. В этих условиях большое значение приобретало овладение техникой обезвреживания невзорвавшихся авиабомб и правилами обращения с ними. Сложность заключалась в том, что в годы Второй мировой войны стали массово применяться более усовершенствованные виды

* *Гусев Александр Викторович* – заместитель председателя Костромского регионального отделения Академии военных наук Российской Федерации, доктор исторических наук, доцент, академик Академии военных наук Российской Федерации, член-корреспондент Российской академии естествознания, член-корреспондент Академии военно-исторических наук.

оружия во всех родах войск, в том числе и авиации. По сравнению с Первой мировой войной многократно увеличилось количество типов авиационных боеприпасов и взрывателей к ним. Так, на вооружении германских ВВС насчитывалось более 70 разновидностей взрывателей, предназначенных для применения только по сухопутным целям, из них 56 электрических и 14 механических. В число электрических, в свою очередь, входили различные типы взрывателей ударного, замедленного и дистанционного действия[3].

Применение противником множества взрывателей самого разнообразного устройства и назначения было рассчитано не только на удовлетворение различных тактических требований своей бомбардировочной авиации, но и на то, чтобы максимально затруднить обезвреживание неразорвавшихся авиабомб, усложнить работу пиротехников МПВО, сделать ее более опасной.

Проблема обеспечения безопасности населения и безопасного обезвреживания авиационных бомб встала перед местными органами власти, штабами МПВО многих прифронтовых городов СССР с первых дней войны, в том числе и перед штабом МПВО Ленинграда. Так, еще до начала воздушных налетов на город 11 июля 1941 г. через газету «Ленинградская правда» был опубликован Приказ начальника МПВО Ленинграда «О правилах поведения населения при обнаружении невзорвавшихся авиабомб». В нем подчеркивалась необходимость исключительной осторожности и соблюдения особого порядка при обнаружении боеприпасов на территории города[4]. На основании указания начальника ГУ МПВО НКВД СССР от 5 августа 1941 г. за № 29/33701 штабами местной ПВО городов Советского Союза было принято решение: воспретить населению разряжать невоспламенившиеся зажигательные авиабомбы, откапывать, трогать, переносить и разряжать неразорвавшиеся фугасные авиабомбы и снаряды зенитной артиллерии; группам самозащиты и населению после сигнала «Отбой» тщательно осматривать дома и прилегающие к ним территории, в случае обнаружения фугасных бомб, не трогая их, немедленно докладывать об этом в штаб МПВО; начальникам МПВО домов при обнаружении невзорвавшихся авиабомб выставлять оцепление, а при наличии невоспламенившихся зажигательных авиабомб обеспечить их охрану и немедленно сообщить в штаб МПВО района; все невзорвавшиеся авиабомбы извлекать и убирать только специальными подразделениями или командами МПВО.

Для руководства всеми работами по обезвреживанию авиабомб

при штабах МПВО прифронтовых городов СССР создавались пиротехнические службы и подразделения. Так, 19 июля 1941 г. в Ленинграде при штабе местной ПВО была создана подрывная служба и сформирован резервный подрывной взвод в составе трех отделений. Начальником службы стал директор Ленвзрывпрома Е. П. Орлов, которого вскоре заменил Н. М. Лопатин. Командиром взвода назначили горного техника М. А. Медведеву, а командирами отделений – горного техника А. Н. Ковалеву и взрывников 7-го разряда С. А. Войнова и В. М. Гавриленко. Бойцами взвода стали взрывники 5-го разряда, уже имевшие немалый опыт обращения со взрывчатыми материалами[5]. Позже, с началом массовых воздушных налетов и артиллерийских обстрелов города, подрывные взводы организовали во всех 15 районах Ленинграда и Колпино.

Первым в городе на Неве, кому пришлось практически заняться обезвреживанием невзорвавшихся авиабомб, был подрывной взвод МПВО Московского района. А среди личного состава взвода первым обезвредил немецкие бомбы командир взвода А. Ф. Литвинов. 2 сентября 1941 г. взвод прибыл к месту падения 250-килограммовой авиабомбы на пустыре, прилегавшем к южной окраине города. В ответ на обращение А. Ф. Литвинова к бойцам: «Кто будет обезвреживать… добровольно?» вперед шагнули все двадцать человек. Однако к бомбе пошел сам командир. Тип взрывателя оказался неизвестным, но командир справился с задачей, благополучно разрядил бомбу[6]. 8 сентября 1941 г., во время массированного воздушного налета вражеской авиации, А. Ф. Литвинов разрядил 500-килограммовую авиабомбу, а 10 октября разрядил авиационную фугасную бомбу весом 1000 кг. За короткое время отважный пиротехник уничтожил 20 фугасных и 305 зажигательных бомб. За проявленное мужество и умелую организацию работ по обезвреживанию вражеских боеприпасов А. Ф. Литвинов был награжден орденом Красного Знамени[7].

Бойцы подрывной службы Ленинградской МПВО не имели практического опыта, не располагали они никакими пособиями или справочной литературой о немецких боеприпасах. В своих воспоминаниях бывший начальник подрывной службы Ленинградской МПВО пишет: «Никому из нас ранее не приходилось встречаться с немецкими авиабомбами и тем более обезвреживать их. Мы пытались достать пособия на эту тему, но их было крайне мало, и содержали они порой такие рекомендации, которые позже вызывали у нас лишь досаду и смех. Не было у нас и приборов, которые облегчили бы эту работу и

сделали ее менее опасной»[8].

Овладевать техникой обезвреживания авиабомб пиротехникам приходилось в ходе боевой работы. Условия, в которых приходилось вести ее, были тяжелы и опасны. Падая с большой высоты, неразорвавшиеся бомбы уходили глубоко в землю. Чтобы откопать боеприпас, бойцы работали в две и три смены. Но откопать – это половина дела, необходимо было обезвредить авиабомбу. При этом следовало учитывать, что противник широко применял бомбы, снабженные противосъемными приспособлениями и сложными взрывателями. Так, в ночь на 24 сентября 1941 г. у больницы имени Эрисмана упала, уйдя в землю на глубину 4,2 м, и не взорвалась 1000-килограммовая авиабомба. При обезвреживании ее подрывники вывинтили 2 взрывателя[9].

В ноябре 1941 г. фугасная бомба весом 250 кг, упавшая на углу улицы Выборгской и Лесного проспекта, не взорвалась. Под угрозой оказалась важнейшая транспортная магистраль, по которой сплошным потоком шли грузы на фронт. Движение прекратилось. Обезвредить бомбу взялась командир отделения подрывного взвода МПВО Ленинграда А. Н. Ковалева. Бомба ушла в землю на 3 м. Когда ее начали откапывать, на глубине 2 м. оказался плывун. Вода затапливала котлован, размягчала грунт, и бомба под собственным весом опускалась все глубже. Уже это создавало угрозу взрыва. Старшина Ковалева организовала забивку шпунтов, тем самым, прекратив движение бомбы. Спустившись в котлован и осмотрев взрыватель, Ковалева осторожно сдвинула на пол-оборота прижимное кольцо, раздался резкий шипящий звук. Пол-оборота обратно, звук прекратился. Холодный пот выступил на лице патриотки, но она, справившись с волнением, вывернула кольцо и извлекла взрыватель. Когда старшина Ковалева выбралась из ямы, то окружающие увидели, что у нее появилась прядь седых волос. За смелость и мужество А. Н. Ковалева была награждена орденом Красной Звезды[10].

За время войны было зарегистрировано 411 неразорвавшихся фугасных авиационных бомб, упавших на Ленинград, – около 9 % всех сброшенных на город. 348 фугасных бомб и 24 зажигательные бомбы крупного калибра были обезврежены пиротехниками МПВО. Так, подрывник А. Н. Ханукаев обезвредил 80 авиабомб – из них одну 1000-килограммовую морскую мину, четыре 1000-килограммовых и три 500-килограммовых, тридцать шесть 250-килограммовых, тридцать три 50- килограммовых авиабомбы и три зажигательные бомбы. А. Н. Ковалева обезвредила 42 авиабомбы, А. В. Орловский – 28,

А. Ф. Литвинов – 26, И. Д. Бахуров – 24, Я. П. Урбанович – 20, М. А. Медведева – 18, С. А. Войнов – 10.

В ходе Великой Отечественной войны объем проводимых работ по обезвреживанию и уничтожению невзорвавшихся авиационных фугасных и зажигательных бомб силами личного состава пиротехнической службы местной ПВО Ленинграда постоянно увеличивался. Пиротехники имели дело с большим и всевозрастающим ассортиментом типов немецких авиабомб и взрывателей к ним. Это значительно осложняло работу бойцов-минеров и делало ее более опасной.

© Гусев А. В., 2018

---

[1] Российский государственный военный архив (далее – РГВА). Ф. 37878. Оп. 2. Д. 698. Л. 205.

[2] РГВА. Ф. 37878. Оп. 2. Д. 701. Л. 289.

[3] *Беляев А. Н.* Местная противовоздушная оборона Ленинграда в годы Великой Отечественной войны. Л., 1975. С. 68.

[4] *Беляев А. Н.* Местная противовоздушная оборона страны в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг. М., 1985. С. 65.

[5] *По сигналу* воздушной тревоги. Л., 1974. С. 354.

[6] Ленинградская правда. 1964. 27 января.

[7] РГВА. Ф. 37878. Оп. 2. Д. 2247. Л. 14.

[8] *По сигналу* воздушной тревоги. С. 354.

[9] Центральный государственный архив Санкт-Петербурга. Ф. 4886. Оп. 1. Д. 23. Л. 124.

[10] РГВА. Ф. 37878. Оп. 2. Д. 2247. Л. 103.

С. П. Шатилов*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ АВТОМОБИЛЬНАЯ ИНСПЕКЦИЯ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

В годы Великой Отечественной войны Государственная автомобильная инспекция (далее – ГАИ) в своей работе руководствовалась утвержденным Постановлением СНК СССР от 3 июля 1936 г., в соответствии с которым ГАИ проводила следующую работу: боролась с дорожно-транспортными происшествиями и ненадлежащей эксплуатацией автотранспортных средств; разрабатывала технические нормы и измерители эксплуатации автомобильного транспорта; осуществляла контроль за подготовкой и воспитанием водительских кадров; вела количественный и качественный учет автопарка[1].

В ведении Государственной автомобильной инспекции находились квалификационные комиссии по предоставлению права управления различными видами транспорта и права обучения на водительских курсах. Так, только за первые месяцы войны в Западной Сибири было обучено около 50 000 комбайнеров, 16 5000 трактористов. Госавтоинспекции заведовали также техническими лабораториями и опытными гаражами-лабораториями, предназначенными для определения вопросов безопасности движения, технических норм расходования материалов и измерителей работы.

Важную роль в обеспечении безопасности движения играл надзор за движением транспорта и пешеходов. Он являлся эффективным средством упорядочения движения транспорта и пешеходов на улицах городов и на дорогах и поддержания порядка пользования общественным транспортом. Непосредственной задачей надзора являлось предупреждение нарушений правил движения его участниками, а если нарушение все же совершалось – выявление виновных и применение к ним соответствующих мер воздействия.

Надзор за движением осуществлялся инспекторами ГАИ и милиционерами-регулировщиками. В осуществлении надзора за движением принимали участие также участковые уполномоченные и милиционеры патрульно-постовой службы. В необходимых случаях по

* *Шатилов Сергей Петрович* – доцент кафедры тактико-специальной подготовки Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

указанию руководителей органов милиции к надзору могли привлекаться сотрудники и других служб.

Основными методами осуществления надзора за движением являлись: наблюдение за движением; предостережение участников движения от нарушений правил движения; контроль за движением; вмешательство при правонарушениях.

Наблюдение за движением состояло в обзоре и оценке обстановки в районе поста или в зоне патрулирования в целях принятия своевременных мер, в анализе причин нарушений правил движения и их возможных последствий, а также в сборе информации относительно целесообразности и эффективности действовавшей организации движения.

Инспекторы своим непосредственным примером во время пребывания на наиболее напряженных участках, в местах дорожно-транспортных происшествий или стихийных бедствий воздействовали на участников движения, предостерегая их от возможных нарушений[2].

Контролируя движение, они проводили проверку способностей лиц к участию в движении, изучали (визуально и с помощью специальной техники) их поведение, а также проверяли техническое состояние транспортных средств и использование их по назначению.

К предупредительно-организационным действиям относилось вмешательство в процесс движения посредством регулирования с целью: устранения помех движения; оказания возможной помощи участникам движения; предупреждения участников движения о возникших на их пути опасностях.

Вмешательство при правонарушениях состояло в необходимости оперативно и своевременно реагировать на действия участников движения, нарушающих установленные правила, а также на правонарушения должностных лиц, ответственных за состоянием авто- и мототранспорта, улиц, дорог и искусственных дорожных сооружений.

Цель такого вмешательства заключалась в том, чтобы пресечь правонарушения и предупредить их возможные последствия; применить или обеспечить применение в последующем к виновным установленных мер воздействия; применять необходимые меры к оформлению дорожно-транспортного происшествия и розыску скрывшихся с места происшествия водителей[3].

Вмешательство при нарушениях правил движения было тесно связано с надзором за движением. Недостаточно только выявить и

пресечь правонарушение. Для предупреждения правонарушений в дальнейшем важно было, чтобы по каждому нарушению были приняты соответствующие меры воздействия, но не обязательно в виде штрафа или лишения прав. Во многих случаях достаточно было поговорить с нарушителем, разъяснить ему опасность нарушения, предупредить его, сделать замечание. Правильное и своевременное реагирование на каждое нарушение имело большое воспитательное значение и способствовало укреплению дисциплины среди водителей, пассажиров и пешеходов.

Первоочередная задача Государственной автомобильной инспекции заключалась не в том, чтобы привлекать граждан к административной или уголовной ответственности за нарушение правил безопасности движения, а в том, чтобы предупреждать нарушения, не допускать их.

Одним из важных средств решения этой задачи являлась массовая пропаганда правил безопасности движения среди широких кругов населения. Вести пропаганду правил безопасности дорожного движения силами только одних работников Государственной автомобильной инспекции было невозможно. Лишь при активной помощи общественности можно было добиться снижения числа аварий и несчастных случаев. Поэтому к этой работе привлекались преподаватели школ и училищ, учащиеся старших классов, руководители автохозяйств, предприятий, колхозов, совхозов, а также преподаватели автошкол.

С целью предупреждения автотранспортных происшествий, аварийности и выяснения, насколько автомототранспорт готов к мобилизации, сотрудниками ГАИ проводился технический осмотр на предприятиях и учреждениях.

В первый период Великой Отечественной войны сотрудники Госавтоинспекции провели ряд мероприятий, направленных на мобилизацию автомобильного транспорта. Согласно Постановлению СНК СССР от 26 января 1943 г. «О выполнении решения правительства об отправке в освобожденные от фашистов районы страны тракторов, сельхозмашин и рабочей силы» в Алтайском крае была проведена мобилизация транспорта. Только для Ростовской области мобилизовано 145 тракторов, 150 автомобилей, а для Курской – 455 тракторов и 200 зерновых сеялок[4].

Подводя итог, следует отметить, что Государственной автоинспекции в рассматриваемый период была проделана значительная ра-

бота по обеспечению общественного порядка, направленная: на обеспечение безопасности движения транспорта и пешеходов; борьбу с аварийностью; четкое регулирование уличного движения; проведение массовой пропаганды правил безопасности движения; мобилизацию автомобильного транспорта для нужд обороны страны; технический надзор за автотранспортом.

© Шатилов С. П., 2018

[1] Собрание законодательства СССР. 1936. № 36. Ст. 318 Б.

[2] *Шатилов С. П., Шатилова О. А.* Правоохранительная деятельность в годы Великой Отечественной войны // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2007. № 11. С. 92.

[3] *История* московской милиции. Становление и развитие органов охраны общественного порядка в Москве с древности до наших дней. М., 2006. С. 171.

[4] *Алтай* в годы Великой Отечественной войны: Сборник докладов и материалов. Барнаул, 1965. С. 306-307.

В. А. Смородина*
А. В. Вашкевич**

РАБОТА ОРУД – ГАИ ЛЕНИНГРАДА В ГОДЫ БЛОКАДЫ

Годы Великой Отечественной войны остались особой страницей в судьбах сотрудников ОРУД и ГАИ. История Отдела по регулированию уличного движения (ОРУД) и Государственной автоинспекции (ГАИ) Ленинграда неразрывно связана с днями блокады Ленинграда. Массовый голод, усугублённый суровой первой блокадной зимой, проблемами с отоплением и транспортом, привёл к сотням тысяч смертей среди жителей. Работа по обеспечению безопасности движения продолжалась в условиях острой нехватки личного состава, когда в связи с введением жесткого лимита на электроэнергию последовало отключение уличного освещения и светофоров. В производственных мастерских ГАИ началось изготовление переносных светофоров. Сотрудниками ГАИ был установлен строгий контроль на светомаскировку фар, что способствовало повышению безопасности транспортных перевозок.

Голод, физические и психические перегрузки, которые испытывали ленинградцы в блокадном городе, создавали дополнительные проблемы для сотрудников ОРУД и ГАИ. Люди с ослабленной реакцией – как пешеходы, так и водители – с трудом справлялись с дорожной ситуацией. Исходя из сложившейся обстановки, начальник Управления милиции Ленинграда 20 апреля 1942 г. издал приказ «Об усилении борьбы с нарушителями правил уличного движения».

По рекомендации ОРУД Исполком Ленгорсовета принял 26 августа 1942 г. решение «Об организации безопасности движения для транспорта и пешеходов в темное время суток». Согласно этому решению, администрации вменялось в обязанность обеспечить покраску белой известью поребриков тротуаров, опор трамвайной элек-

* *Смородина Виктория Анатольевна* – заместитель начальника Санкт-Петербургского суворовского военного училища МВД России; доцент кафедры управления персоналом и воспитательной работы Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

** *Вашкевич Алла Васильевна* – доцент кафедры транспортной безопасности Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат педагогических наук.

тросети, столбов, колонн светофоров, выступающих частей зданий и углов домов на перекрестках. Эти меры, а также запрещение движения по некоторым улицам позволили сократить количество дорожно-транспортных происшествий[1].

Добросовестная работа милиции по обеспечению безопасности движения была достаточно высоко оценена уже в сентябре 1942 г.: «за образцовую работу по регулированию уличного движения, за отличное несение службы» первому дивизиону ОРУД было вручено Красное Знамя[2].

Находясь на своих постах, которые запрещалось покидать даже во время артобстрелов и авиационных налетов, сотрудники ОРУД наблюдали направленность взрывов снарядов. Результатом наблюдений стало внесение в Ленгорисполком предложения обозначить стороны улиц, наиболее опасные при артобстрелах. Так на стенах домов появились надписи-предостережения: «Граждане! При артобстреле эта сторона улицы наиболее опасна!»[3].

В отчете о работе Госавтоинспекции Управления милиции Ленинграда за 1943 г. были подведены итоги в области надзора за техническим состоянием автотранспорта, квалификации водительских кадров, учета автомобильного транспорта, в области повышения дисциплины на улице и борьбы с происшествиями на местном транспорте, а также по линии мер административного воздействия в отношении лиц, нарушающих эти правила. По линии агитации и пропаганды правил уличного движения по итогам 1943 г. было проведено 680 массово-разъяснительных бесед, на которых присутствовали 54 616 человек[4].

Проведение массово-разъяснительной работы на протяжении всего года, и особенно в третьем и четвертом кварталах, было сопряжено с большими трудностями. Значительное число бесед, предусмотренных календарным планом каждого месяца, срывалось из-за систематических артобстрелов города. В связи с этим к проведению разъяснительной работы широко привлекалась общественность: политорганизаторы домохозяйств, агитаторы предприятий и учреждений, директора школ и ремесленных училищ, руководители автохозяйств и трамвайных парков. Беседы проводились на основании направляемых Госавтоинспекцией писем и тезисов, утвержденных командованием и Политотделом Управления милиции. Всего в 1943 г. было направлено 415 писем-тезисов[5].

Для использования в боевых листках было составлено 38 статей,

очерков и рассказов, которые направлены по адресам – более 2000. По городской трансляционной сети передано 8 текстов обращений Управления милиции. Разработаны 4 тематических диктанта по русскому языку для шестых и седьмых классов. Все школы города, крупные домохозяйства и Дворец пионеров снабжены игрой по правилам уличного движения «Перемена сигналов»[6].

Изданы новые «Правила уличного движения в городе Ленинграде, городе Колпино и городе Кронштадте». Пересмотр старых правил производился при широком оповещении об этом транспортников города, а также партийных и советских районных организаций. При составлении новых Правил были учтены все поступившие предложения об изменениях и дополнениях. Новые правила были утверждены Ленгорсоветом и в декабре 1943 г. изданы тиражом 15 000 экземпляров.

Разработаны и подготовлены к печати плакаты для населения города об опасности нарушения правил пользования трамваем; листовка для водителей о причинах происшествий на местном транспорте; открытое письмо руководителям автохозяйств – о нарушениях, совершенных водителями вверенного им гаража. Задачей Госавтоинспекции в 1944 г. в области профилактических мероприятий стало всемерное усиление массово-разъяснительной работы и широкое привлечение к ней общественности.

Окончание Великой Отечественной войны поставило перед вчерашними фронтовиками и тружениками тыла новую, не менее грандиозную, задачу – возрождение страны, лежавшей в руинах.

Жизнь медленно возвращалась на улицы города: отремонтированные трамваи вышли на городские маршруты, оживился таксопарк, все больше автомашин включались в движение. Перед сотрудниками ГАИ и ОРУД встали задачи не только по обеспечению безопасности движения и его регулирования: следовало разработать маршруты проезда города, как внутренним транспортом, так и транзитным.

И, как прежде, сотрудники Госавтоинспекции и ОРУД уделяли особое внимание проблеме безопасности детей на дороге. В эти годы вышли новые издания ОРУД: «Памятка для пешеходов», «Берегите детей от несчастных случаев», «Памятка для велосипедиста», «Дисциплина на улице – залог безопасности пешехода».

В 1947 г. сотрудниками отделения пропаганды была разработана 10-часовая программа обучения правилам уличного движения, введенная в качестве обязательного предмета во всех школах. Результаты этих усилий не замедлили сказаться: конец 40-х годов и 50-е годы от-

мечены резким снижением уличного травматизма среди детей и подростков при возросшем порядке автомобильного движения.

© Смородина В. А., 2018
© Вашкевич А. В., 2018

[1] *Государственная* автомобильная инспекция Санкт-Петербурга и Ленинградской области 1936–1996. СПб., 1996. с. 86.

[2] *Босоногова Л. В.* Перекрестки их судеб. ОРУД – ГАИ Ленинграда и области в годы Великой Отечественной войны. СПб., 2010. С. 26.

[3] Музей истории ГАИ Санкт-Петербурга. Фонд «Великая Отечественная война».

[4] *Босоногова Л. В.* Перекрестки их судеб. ОРУД – ГАИ Ленинграда и области в годы Великой Отечественной войны. Санкт-Петербург, 2010. С. 32.

[5] Музей истории ГАИ Санкт-Петербурга. Фонд «Великая Отечественная война».

[6] Там же.

С. И. Шеенко*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МИЛИЦИИ ПО БОРЬБЕ С МЕШОЧНИЧЕСТВОМ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

В годы Великой Отечественной войны из-за возникновения временных товарных и продовольственных затруднений произошло резкое повышение цен на промтовары и сельхозпродукты, чем воспользовались спекулянты. Поэтому наиболее распространенным и опасным видом преступлений в условиях военных действий стала спекуляция (ст. 107 УК РСФСР 1926 г.). Опасность спекуляции состояла главным образом в том, что она могла дезорганизовать снабжение тыла и фронта. Спекулянт – дезорганизатор тыла. Именно так определялась социальная сущность данного преступления. Согласно УК РСФСР 1926 г. под спекуляцией понимались «скупка и перепродажа частным лицам в целях наживы продуктов сельского хозяйства и предметов массового потребления»[1].

Одним из наиболее распространенных видов спекуляции в рассматриваемый период становится мешочничество, с которым органами милиции пришлось вести активную борьбу.

Мешочничество – форма скрытой спекуляции, когда определенные лица, располагавшие средствами и временем, направлялись в деревни, скупали продукты и везли в город, где реализовывали их по спекулятивным ценам. При этом учтем, что мешочничество не всегда преследовало спекулятивную цель, так как многие занимались им, чтобы прокормить семью.

Такой вид спекуляции, как мешочничество, наносил существенный вред обороноспособности страны. В частности, большое скопление людей на железнодорожных станциях, пристанях вызывало нервозность, раздражение и, как следствие, создавало условия для паники и проявления разного рода провокаций. По этой причине на некоторых участках затруднялась работа транспорта, вызывавшая неразбериху, которой и пользовались агенты немецкой разведки, проникавшие вглубь страны для проведения диверсионной работы. Так как мешочничество значительно подрывало экономику страны, Госу-

* *Шеенко Сергей Иванович* – старший инспектор профессиональной, служебной и физической подготовки отдела кадров Барнаульского юридического института МВД России.

дарственный Комитет Обороны 25 сентября 1942 г. принял специальное Постановление «О мероприятиях по борьбе с мешочничеством на железнодорожном и водном транспорте»[2].

В соответствии с этим Постановлением сотрудники правоохранительных органов обязаны были производить задержание и привлекать к ответственности лиц, которые провозили на транспорте продукты питания свыше 16 кг на одного человека ручной клади. Все излишки должны были изыматься и реализовываться через торговую сеть. Если колхозники и владельцы огородов при перевозке имели соответствующие документы, то на них не распространялись требования данного постановления.

Нередкими были случаи, когда железнодорожники, обслуживавшие поезда, перевозили в больших количествах продукты и предметы ширпотреба в целях спекуляции. В ряде случаев они вступали в преступную связь со спекулянтами, за взятки незаконно принимали на хранение и перевозку багаж, составлявший предмет спекуляции[3]

27 сентября 1942 г. была издана Директива Главного управления милиции НКВД СССР, в которой говорилось о необходимости участия в борьбе с «мешочниками» всех работников милиции вне зависимости от их непосредственных обязанностей[4] Таким образом, указанные законодательные акты обязывали сотрудников милиции вести борьбу с лицами, которые вывозили продукты питания из сельской местности в город с целью спекуляции.

В годы Великой Отечественной войны наиболее эффективным методом борьбы правоохранительных органов с «мешочниками» была проверка пассажиров в поездах, на судах речного транспорта, а также проверка товарных поездов. Для этого из сотрудников правоохранительных органов, в основном из сотрудников милиции, на станциях и вокзалах создавались специальные оперативные отряды и заслоны, привлекали перронных контролеров, ревизоров, во время следования поездов – проводников поездных бригад. Мешочники использовали различные ухищрения с целью сокрытия перевозимых продовольственных и промышленных товаров, а именно: перевозили их в топах, прятали в уголь, водяные баки, нередко договаривались со служащими железнодорожного и водного транспорта. Всех задержанных предавали суду военного трибунала, изъятые продовольственные и промышленные товары направляли на реализацию в торговую сеть. Всего с июля 1942 г. по июль 1943 г. на железнодорожном и водном транспорте только органы милиции задержали около 1 млн мешочни-

ков, изъяли 4080 тонн продуктов[5]

По всей сети водного транспорта в военные трибуналы за 1942 г. поступило 13 дел о мешочниках, по которым к различным срокам заключения были приговорены 19 чел., в том числе 17 работников речного флота[6]. В 1943 г. по Главной военной прокуратуре морского и речного флота было закончено по ст. 107 УК РСФСР (спекуляция) всего 98 дел, в 1944 г. – 92 дела. В военные трибуналы по всей сети водного транспорта в 1944 г. поступило всего 8 дел о мешочничестве и 28 о спекуляции, по которым были осуждены соответственно 9 и 44 чел. При этом трибуналы рассмотрели только 4 дела о спекуляции на морском флоте[7].

Такие низкие показатели можно объяснить двумя причинами: во-первых, во время войны морские суда в основном были задействованы на перевозках военных грузов из-за границы, во-вторых, человеческим фактором, когда сотрудники правоохранительных органов входили в положение экипажей судов, так как во время длительных походов каюты становились единственным жилым помещением для них, а на речном транспорте во время навигации – нередко и для членов их семей. В каютах часто провозили товары широкого потребления, необходимые в быту.

Однако действовавшее Постановление Государственного Комитета Обороны от 25 сентября 1942 г. «О мероприятиях по борьбе с мешочничеством на железнодорожном и водном транспорте»[8] давало право сотрудникам правоохранительных органов изымать излишки у данной категории лиц, что, в свою очередь, вызывало недовольство и жалобы со стороны судовых команд. До конца войны этот правовой пробел так и не был устранен.

1 октября 1942 г. был издан совместный приказ прокурора СССР, наркомов юстиции и внутренних дел. В соответствии с этим приказом все работники водного транспорта, замеченные в мешочничестве, а также в сделках, заключенных с мешочниками, привлекались к ответственности по ст. 59-3-в УК РСФСР. В том случае, если их действия повлекли или могли повлечь срыв (невыполнение) намеченных правительством планов перевозок, они подлежали привлечению к ответственности в виде лишения свободы сроком до 10 лет.

В годы Великой Отечественной войны экономика Советского государства, являясь фундаментом победы над врагом, приобрела особую значимость. Высшие органы государственной власти в своей деятельности отвели ей одно из важных мест. Особая роль в обеспе-

чении эффективной реализации экономики в годы Великой Отечественной войны была возложена на органы милиции, при этом в большей степени – на ОБХСС. Именно данным правоохранительным органам пришлось вести успешную борьбу с наиболее распространенным видом спекуляции – мошенничеством.

©Шеенко С. И., 2018

---

[1] *Шатилов С. П.*, *Шатилова О. А.* Правовые формы реализации правоохранительной функции в годы Великой Отечественной войны // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2011. № 1. С. 90.

[2] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 9492. Оп. 1а. Д. 177. Л. 43.

[3] *Шатилов С. П.*, *Шатилова О. А.* Правовые формы реализации правоохранительной функции в годы Великой Отечественной войны. С. 90.

[4] ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 3. Д. 14. Л. 61.

[5] ГАРФ. Ф. 9415. Оп. 5. Д. 93. Л. 8.

[6] ГАРФ. Ф. 9492. Оп. 3. Д. 28. Л. 31–32 об.

[7] ГАРФ. Ф. 9492. Оп. 3. Д. 62. Л. 7–8 об.

[8] ГАРФ. Ф. 9492. Оп. 1а. Д. 177. Л. 43.

Л. И. Беляева*

ВОЙНА. ДЕТИ. МИЛИЦИЯ

К середине 30-х годов XX в. милиция стала одним из основных звеньев системы борьбы с беспризорностью, безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних. Это требовало упорядочения и должной организации деятельности в этом направлении и самой милиции.

Исходя из этого, руководствуясь Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 г. № 1047 «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности», НКВД СССР издал Инструкцию «О порядке задержания и дальнейшего направления беспризорных и безнадзорных детей»[1]. Этой инструкцией был разрешен вопрос, который давно назрел: куда девать доставленных детей. В соответствии с указанным документом создавались комнаты привода для детей. В этих комнатах сотрудниками милиции проводилась непосредственная работа с детьми: опрос детей, выяснение причин беспризорности и безнадзорности, выявление взрослых, вовлекающих детей в антиобщественное поведение и пр. Практика работы этих комнат получила признание, они стали называться детскими комнатами.

Начало 1941 г. совпало с появлением нового документа (пр. 1208) о работе милиции по ликвидации беспризорности и безнадзорности. В соответствии с ним выделялись специальные сотрудники: в городах – помощник оперативного уполномоченного, в сельской местности – участковый уполномоченный. Функции детских комнат были расширены, созданы специальные подразделения для руководства работой милиции по борьбе с безнадзорностью и беспризорностью[2].

Однако, развернуть работу в этом направлении не удалось в связи с начавшейся войной. Она вызвала к жизни особые проблемы в организации и деятельности милиции: эвакуация огромного количества ценностей, товаров, людей, появление беженцев. Милиции необходимо было обеспечить правопорядок и в этих условиях.

Из местностей, которым угрожала оккупация, в первую очередь эвакуировались дети. О масштабах эвакуации свидетельствует следующее: до конца 1941 г. и января 1942 г. из западных районов страны

* *Беляева Лариса Ивановна* – профессор кафедры уголовной политики Академии управления МВД России (Москва), доктор юридических наук, профессор.

было вывезено 976 детских домов и 107 233 их воспитанника, около 10,5 миллионов гражданского населения, среди которого было значительное число детей. Из Ленинграда в течение июля 1941 г. эвакуировано свыше 300 тыс. детей, из Москвы в первые месяцы войны более 400 тыс. детей[3]. Эвакуация детей, как и населения в целом, осуществлялась при непосредственном участии сотрудников милиции.

При эвакуации происходило неизбежное – дети разлучались с родителями: мужчины семей уходили на фронт, женщины занимали их места на производстве. Родные гибли в пути и на фронте. Дети терялись в дороге. Утрачивались социально значимые и полезные связи. Какое-то число детей оказывалось среди желающих лично участвовать в боях с фашистами, а также стремящихся самостоятельно разыскать родных[4]. Все это приводило к резкому росту беспризорности и безнадзорности детей.

В связи с расширением масштабов беспризорности и безнадзорности борьба с ней становится главным в работе милиции.

Стремительное продвижение врага по территории страны, разлад экономической и социальной жизни в связи с этим усугубляли положение и к концу 1941 г. детская беспризорность и безнадзорность приняла значительные размеры. Неустроенные дети оказывались, с одной стороны, в опасности, а с другой – сами становились ее источником. Голодные и раздетые они сбивались «в стаи», порой перерастающие в банды, занимающиеся добыванием одежды, обуви, пропитания. Для устройства детей, оставшихся без родителей, при исполкомах краевых, областных, городских и районных Советов создавались комиссии по устройству детей, оставшихся без родителей. В состав комиссий входили и сотрудники милиции.

Постановление СНК СССР от 23 января 1942 г. № 75 «Об устройстве детей, оставшихся без родителей»[5] предписывало НКВД СССР увеличить число приемников-распределителей для детей. Сюда следовало доставлять всех выявленных безнадзорных и беспризорных детей в возрасте до 15 лет. В течение двух недель здесь решался вопрос о возможности возвращения ребенка родителям или определения в детские или другие учреждения. Дети, которым не исполнилось 14 лет и родители которых не нашлись, направлялись в детские учреждения.

При тех же условиях дети, которые достигли 14-летнего, но не достигли 15-летнего возраста, трудоустраивались.

В связи со стремительным ростом числа беспризорных и безнад-

зорных возросла роль детских комнат органов милиции, которые организовали учет детских учреждений, мест скопления беспризорников, притонов. Сотрудники детских комнат выявляли главарей детских преступных групп, взрослых, подстрекающих детей к совершению преступлений, разыскивали родителей и детей.

В целях оказания помощи детям и родителям в поиске друг друга НКВД СССР был учрежден Центральный справочный адресный детский стол, соответственно аналогичные подразделения создавались на нижестоящих уровнях. Все дети, доставленные в детский приемник-распределитель подлежали регистрации в справочных адресных детских столах, что позволяло организовать работу по розыску потерявшихся детей. Стоит подчеркнуть, что запросы, связанные с установлением места нахождения родителей, чьи дети находились в детских приемниках-распределителях, подлежали исполнению незамедлительно.

Сухая констатация фактов, в общем-то известных, мало характеризует «живое дело» и не дает возможности понять и ощутить тот градус напряженности, в котором жили и служили люди. В одном из архивов мною обнаружен документ, потрясающий содержащейся в нем информацией. Документ-то в общем рядовой – список детей, поступивших в детский приемник-распределитель и направлявшихся в детские дома. Но добросовестность, с которой он составлен, позволяет нам через десятилетия ощутить ту неизбывную боль, которой была наполнена жизнь детей, оказавшихся жертвами войны, и те страдания, которые выпали на их долю. Безвестный сотрудник, или сотрудница, смог рассказать обо всем этом в простом документе. И все переживания: ужас, страх, сострадания – долетели до нас.

В этом документе, в числе прочих, была графа: сведения о родителях ребенка (Ф.И.О). Довольно часто она заполнялась просто – погибли. Но из этого документа мы узнаем подробности о родителях: отцы многих детей в РККА, погибли в бою, умерли, пропали без вести, а у кого-то добровольно ушли с немцами, кто-то оказался на оккупированной территории, кто-то репрессирован.

Матери многих детей убиты. При этом составитель списка делает отметки о том, что стоит за этим: повешены, утоплены, сожжены, расстреляны. Кто-то угнан в Германию, а кого-то мать бросила и ушла с немцами. Были и умершие от голода, ран, болезней[6].

Эти пометки дают представление о психолого-эмоциональном состоянии детей. Передавая эти списки в детские дома, куда направ-

лялись дети, сотрудники детского приемника-распределителя, как эстафету, передавали и боль детских душ. Сколько нужно было любви и тепла, чтоб залечить душевные раны детей!

После 1943 г. страна вновь пришла в движение. Люди, предприятия стали возвращаться в родные места. Реэвакуация была связана с рядом проблем: не все вернулись из мест эвакуации, жилье, имущество оказались утраченными, семьи разрушенными. Это вызывало новую волну беспризорности. На освобожденных территориях организовывалась работа по борьбе с беспризорностью. Создавались новые детские комнаты в территориальных и транспортных органах милиции. Для этого требовались соответствующие помещения и люди, умеющие работать с детьми.

Особого внимания в деле борьбы с беспризорностью требовал железнодорожный и водный транспорт, на котором дети перемещались по стране. Для усиления борьбы с этим явлением требовались необходимые силы. И ими стали сотрудники милиции, специально ориентированные на борьбу с беспризорностью и безнадзорностью – инспектора детских комнат, которые были открыты при линейных отделениях, оперативных пунктах железнодорожной милиции, в крупных портах[7].

С освобождением оккупированных территорий и налаживанием там жизни, требовалась соответствующая организация деятельности милиции по борьбе с беспризорностью. Это вызвало к жизни «Инструкцию о работе детских комнат милиции»[8].

Инструкция предусматривала:

– прием доставленных беспризорных и безнадзорных детей, выяснение причин и обстоятельств совершения ими проступков, направление детей родителям или в детские учреждения;

– вызов в детскую комнату родителей, опекунов или других лиц, допускавших безнадзорность детей, представление на них материалов начальнику милиции для привлечения к ответственности[9], а также направление сообщений о безнадзорности детей общественным организациям по месту работы родителей или лиц, их заменяющих;

– учет доставленных в детские комнаты детей.

Инструкция предписывала теперь не активные действия по розыску детей, а разбирательства с детьми-правонарушителями, доставленными в детские комнаты, беспризорными и безнадзорными, несовершеннолетними, не достигшими 16-летнего возраста. Доставлялись несовершеннолетние в детские комнаты участковыми инспекторами и

милиционерами. Подростки старше 16 лет доставлялись в дежурные комнаты милиции.

Архивные материалы свидетельствуют, что именно милиция сыграла важную роль в обеспечении безопасности детей в годы Великой Отечественной войны.

© Беляева Л. И., 2018

---

[1] Приказ НКВД СССР от 28 июня 1935 г. № 116.

[2] Инструкция органам рабоче-крестьянской РКМ о работе по ликвидации детской беспризорности и безнадзорности: Приказ НКВД СССР от 31 декабря № 1208.

[3] *История* Великой Отечественной войны Советского Союза. Т. 2. М., 1961. С. 546–548.

[4] *История* советской милиции. Ч. 2. М., 1977. С. 130–132.

[5] Постановление СНК СССР от 23 января 1942 г. № 75 «Об устройстве детей, оставшихся без родителей» // Собрание постановлений СССР. 1942. № 2. Ст. 26.

[6] Архив отдела реабилитации и архивной информации УВД по Курской области. Ф. 46. Оп. 1. Д. 36. Л. 34 об., 39 об., 46 об, 53–55, 60, 61 об–67 об.

[7] Приказ НКВД СССР и НКПС СССР от 28 мая 1943 г. № 380/461цз; Приказ НКВД СССР и НК речного флота СССР от 28 мая 1943 г. № 282/149.

[8] Приказ НКВД СССР от 7 июля 1944 г. № 312.

[9] Постановление СНК СССР и ЦКВКП(б) от 31 мая 1935 г. № 1047 «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1935. 1 июня.

*А. Л. Кузьминых**

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ ПО БОРЬБЕ С ДЕТСКОЙ БЕСПРИЗОРНОСТЬЮ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Великая Отечественная война стала тяжелым испытанием для населения Вологодской области. Она негативно повлияла на устойчивость семьи, ее целостность. Более 350 тыс. вологжан ушли на фронт, почти 80 % семей остались без главы семьи. В 1941–1942 гг. в Вологодскую область из Ленинграда, Ленинградской области и Карело-Финской ССР было эвакуировано около 70 тыс. детей. Многие из них потеряли своих родителей и пополнили число беспризорников[1].

С первых дней войны борьба с детской беспризорностью и безнадзорностью стала одним из важных направлений деятельности органов внутренних дел Вологодской области. В структуре областного УНКВД был сформирован Отдел по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью (ОБДББ). В целях оказания помощи родителям и родственникам в розыске пропавших детей при областном управлении милиции был создан справочно-адресный стол.

Ежедневную работу по выявлению беспризорных и безнадзорных детей осуществляли патрульные и постовые милиционеры, участковые уполномоченные и инспекторы детских комнат милиции. Они обходили вокзалы, парки, рынки и другие общественные места. Только в четвертом квартале 1944 г. органами внутренних дел Вологодской области было задержано 2543 несовершеннолетних, в том числе 1038 беспризорных и 1505 безнадзорных. Из них 577 чел. были задержаны на улице, 684 – на рынках, 1282 – на железнодорожном транспорте. В изъятии беспризорников с городских улиц в 1945 г. принимали участие 139 комсомольцев, 106 учителей школ и преподавателей вузов, 300 представителей различных учреждений и организаций[2]. На железнодорожных станциях членами 15 комсомольских бригад было организовано постоянное патрулирование.

Несовершеннолетние, задержанные за бродяжничество, попрошайничество или воровство, направлялись в детские комнаты мили-

* *Кузьминых Александр Леонидович* – профессор кафедры философии и истории Вологодского института права и экономики ФСИН России, доктор исторических наук, доцент.

ции, а затем в детские приемники-распределители (ДПР). В 1944 г. в области действовали 5 ДПР. В начале 1945 г. в них находилось 145 детей и подростков, в том числе в Вологодском ДПР – 51, Череповецком – 38, Бабаевском – 8, Великоустюгском – 17, Вытегорском – 31[3]. В ДПР несовершеннолетние (в возрасте до 15 лет включительно) содержались не более двух недель. За этот период органы милиции должны были установить место нахождения их родителей. В случае невозможности возвращения родителям, родственникам или опекунам беспризорники направлялись в детские дома Наркомата народного просвещения, ремесленные училища или трудоустраивались в промышленность или сельское хозяйство. В ДПР дети обеспечивались питанием, проходили медицинский осмотр. Также с ними проводилась учебно-воспитательная работа.

Беспризорники, не имевшие родителей и определенного места жительства, а также подростки, задержанные за хулиганство, мелкие кражи и другие незначительные преступления, направлялись в трудовые воспитательные колонии. В 1944 г. в области были созданы 3 детских трудовых и воспитательных колонии (ДТВК), в том числе Белозерская ДТВК (для мальчиков) на 400 чел., Красавинская ДТВК (для девочек) на 300 чел., Шеломовская (Судская) ДТК (для мальчиков) на 300 чел.[4]

Каждая колония располагала комплексом жилых и хозяйственных построек (общежития, пищеблок, клуб, санчасть, больница, мастерские) и имела производственную специализацию. Например, Белозерская ДТВК имела слесарный профиль и готовила токарей, слесарей, кузнецов и мастеров по гармонному производству. Красавинская колония (располагалась на базе Красавинского льнокомбината) имела текстильный профиль и готовила ткачих, ватерщиц, крутильщиц. Бывшие беспризорники изготавливали шахматы, шашки, санки, одежду, обувь и другие товары широкого потребления.

К каждой колонии была прикреплена средняя школа. В сентябре 1944 г. учебные занятия посещали 854 чел., в том числе в Белозерской ДТВК – 354, Судской ДТК – 396, Красавинской ДТВК – 104. Первый учебный год на «хорошо» и «отлично» закончили 19,7 % воспитанников, на «удовлетворительно» – 58,8 %, числились в категории неуспевающих – 21,4 %[5].

На жизнь воспитанников накладывало отпечаток военное лихолетье: не хватало продуктов питания, теплой одежды и обуви. Повысить нормы питания воспитанников помогла организация подсобных

хозяйств, для чего колониям было выделено 327 гектаров земли. В 1946 г. воспитанниками было выращено 154 тонны картофеля, 60 тонн овощей, 310 тонн сена, заготовлено 118 тонн силоса[6]. Осенью 1945 г. в подсобных хозяйствах имелось 45 лошадей, 136 коров, 31 свинья, 59 овец.

Воспитанники были сведены в отряды, из числа наиболее добросовестных ребят были назначены командиры, а также сформирован пионерский и комсомольский актив. В 1944 г. были организованы кружки самодеятельности (музыкальный, хоровой, драматический), в работе которых участвовало до 150 воспитанников. В феврале 1945 г. в честь 27-й годовщины Красной армии в колониях был проведен комсомольский лыжный кросс, в котором приняло участие свыше 700 человек.

Культурно-массовая работа была направлена на формирование патриотизма, уважения к старшим, опрятности, самодисциплины. Для профилактики нарушений дисциплины предпринимались административные меры. Летом 1944 г. за различные проступки дисциплинарным взысканиям и наказаниям (предупреждение, выговор, помещение в штрафную комнату) было подвергнуто 133 воспитанника. На основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 7 июля 1945 г. «Об амнистии в связи с победой над фашистской Германией» из колоний было освобождено 417 воспитанников, из числа которых 393 человека были направлены родителям на дальнейшее воспитание, 13 человек устроены на промышленные предприятия.

На промышленных предприятиях, за которыми закреплялись несовершеннолетние, проводились проверки материально-бытовых условий проживания трудоустроенных подростков. Совместно с образовательными учреждениями осуществлялся контроль за воспитанием детей, переданных родителям, а также находившихся на патронаже и опеке. По материалам обследований направлялись соответствующие предложения в облисполком. В районах области при сельсоветах создавались родительские комитеты, на предприятиях и совхозах – опекунские советы, к работе которых привлекались активисты-общественники, учителя и представители комсомольских организаций.

В целом, работа органов внутренних дел по борьбе с детской беспризорностью носила комплексный характер. Она включала выявление и изъятие беспризорных и безнадзорных детей и их последующее трудоустройство, проведение профилактических мероприятий,

направленных на предупреждение возможности рецидива со стороны несовершеннолетних правонарушителей. Эти мероприятия органы внутренних дел проводили в тесном взаимодействии с другими ведомствами и общественностью. Сложившая система мероприятий по борьбе с беспризорностью показала свою эффективность в условиях военного времени.

Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, проект № 18-09-00554 «Органы внутренних дел в контексте взаимоотношений власти и общества России в XX веке (на материалах Европейского Севера)».

© Кузьминых А. Л., 2018

[1] *Органы* внутренних дел и исправительно-трудовые учреждения Вологодской области (1937–1953 гг.): неизвестные страницы истории. Ч. 1: Исторические очерки. Вологда, 2009. С. 9.

[2] Архив Управления Министерства внутренних дел по Вологодской области (далее – архив УМВД России по ВО). Ф. 8. Оп. 1. Д. 54. Л. 10; Д. 55. Л. 19.

[3] УМВД России по ВО. Ф. 8. Оп. 1. Д. 55. Л. 6 об.

[4] УМВД России по ВО. Ф. 8. Оп. 1. Д. 51. Л. 8–8 об.

[5] УМВД России по ВО. Ф. 8. Оп. 1. Д. 54. Л. 7.

[6] УМВД России по ВО. Ф. 8. Оп. 1. Д. 61. Л. 39.

О. А. Шатилова*

МЕТОДЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ОРГАНАМИ МИЛИЦИИ, ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

В годы Великой Отечественной войны органы милиции при осуществлении правоохранительной деятельности применяли методы как принуждения, так убеждения.

Метод принуждения, применявшийся органами милиции в годы войны, зачастую был необходим для предотвращения правонарушений и наказания виновных, он являлся оправданной мерой при осуществлении охраны общественного правопорядка. В военное время органами милиции при осуществлении правоохранительной деятельности широко применялись не только качественные, но и количественные характеристики данного метода, результатом чего в некоторых случаях стала переоценка метода принуждения. Так, в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении» были закреплены требования, невыполнение которых могло повлечь за собой принуждение. Например, п. 3 этого документа гласил: «Выселять в административном порядке из пределов местности, объявленной на военном положении, или из отдельных ее пунктов лиц, признанных социально опасными как по своей преступной деятельности, так и по связи с преступной средой»[1]. Пункт 6 закреплял: «За неподчинение распоряжениям и приказам военных властей, а также за преступления, совершенные в местностях, объявленных на военном положении, виновные подлежат уголовной ответственности по законам военного времени»[2]. Содержание этого указа свидетельствует о том, что депортация мирного населения являлась не всегда оправданной. Однако именно метод принуждения должен был содействовать эффективному обеспечению государственной безопасности, способствовать охране общественного порядка и укреплению законности в годы войны[3].

Как бы ни была велика роль принуждения в правоохранительной деятельности органов милиции при обеспечении охраны обществен-

* *Шатилова Оксана Анатольевна* – старший преподаватель кафедры уголовного права и криминологии Барнаульского юридического института МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

ного порядка и укрепления законности, а она, действительно, была велика, и это не вызывает сомнений, однако ни одно государство в целом не может опираться лишь на этот метод.

Также в годы войны при осуществлении правоохранительной деятельности органами милиции по охране общественного порядка и укреплению законности использовался и метод убеждения. Использование данного метода предполагает осуществление мероприятий по повышению культурного уровня граждан; разъяснению сущности социальных и правовых норм, регулировавших правопорядок, их значения и ценности, в связи с чем в годы войны сотрудники органов милиции часто бывали в школах, детских домах и интернатах, во время этих посещений выступали перед их воспитанниками, активно участвовали в организации и проведении вечеров и других массовых мероприятий[4].

30 декабря 1944 г. Президиумом Верховного Совета был издан Указ «О предоставлении амнистии лицам, самовольно ушедшим с предприятий военной промышленности и добровольно вернувшимся на эти предприятия». С целью разъяснения данного нормативного правового акта на предприятиях страны стали проводиться собрания рабочих. Так, с целью поддержания паспортного режима сотрудниками правоохранительных органов проводилась разъяснительная работа. В 1943 г., после отнесения Новосибирска к режимным городам первой категории, в связи с оформлением дел на выселение в соответствии со ст. 38 «Положения о паспортах» во всех отделениях милиции проводились специальные инструктажи для управляющих домами, комендантов общежитий, руководителей предприятий и учреждений по вопросам выявления и составления списков на лиц, имевших в прошлом судимость[5].

Метод убеждения следует рассматривать как одно из важных средств воздействия на правосознание людей в годы Великой Отечественной войны, поэтому он играл далеко не последнюю роль при проведении профилактической работы и использовался почти на всех стадиях обеспечения правопорядка и укрепления законности[6].

Соотношение убеждения и принуждения зависит от исторического этапа развития государства, от его целей, задач и политического режима. В период Великой Отечественной войны кардинальных изменений в системе методов воздействия на общественные отношения не произошло. Для тоталитарного государства, находящегося в состоянии войны, каким был СССР, убеждение и принуждение как методы

воздействия на общественные отношения при осуществлении правоохранительной деятельности органами милиции в целях эффективного обеспечения охраны общественного порядка и укрепления законности применялись не в равной мере, доминировал метод принуждения, широкое использование которого было обусловлено сложностью и особенностью задач в сфере государственного управления в военное время.

© Шатилова О. А., 2018

[1] *Работа* партийных организаций в период Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.: Документы и материалы: В 2 т. Т. 1. М., 1982. С. 59.
[2] Там же. С. 61.
[3] *Шатилов С. П.* Деятельность милиции Западной Сибири в период Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. (историко-правовой аспект). Барнаул, 2004. С. 93.
[4] *Семенов В. М.* Деятельность милиции Алтайского края в период Великой Отечественной войны. Барнаул, 2001. С. 40.
[5] Государственный архив Российской Федерации. Ф. Р. 9415. О. 3. Д. 1412. Л. 8.
[6] *Шатилов С. П.* Деятельность милиции Западной Сибири в период Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. (историко-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. СПб, 2001. С. 52.

И. В. Гребенщикова*

АГЕНТУРНО-ОПЕРАТИВНАЯ РАБОТА НКВД – МВД СССР ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ РЕПАТРИАЦИИ В СССР В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

Более 70 лет прошло после окончания Великой Отечественной войны, но изучение событий тех лет по-прежнему актуально не только для отечественных ученых, но и для зарубежных специалистов. Попытка в последние годы переписать страницы истории возлагает на исследователей обязанность не допускать ее искажения и на основе статистических, архивных и документальных материалов правдиво излагать и высказывать свою точку зрения относительно происходивших исторических событий того времени.

Одной из еще недостаточно изученных тем является репатриация граждан, роль и место НКВД – МВД и МГБ СССР в данном процессе. С началом Великой Отечественной войны перед государством возникла необходимость в новых мероприятиях организационно-правового характера. Первоочередной задачей была объявлена перестройка работы всех органов власти на военный лад. «На повестку дня встал еще один вопрос пенитенциарной политики государства – создание в связи с репатриацией специальных проверочно-фильтрационных пунктов и лагерей … для перемещенных лиц, а также для лиц, не прошедших проверку органов НКВД»[1].

Лица, подлежащие репатриации, в годы Великой Отечественной войны пополнили особый социальный разряд людей, называвшихся спецконтингентом. В состав спецконтингента входили многочисленные группы несвободного населения: заключенные, спецпоселенцы, трудармейцы, бывшие военнопленные, интернированные, узники спецлагерей, репатрианты, проходящие проверочно-фильтрационные мероприятия в лагерях.

Нормативные правовые акты, регулирующие процесс фильтрации репатриантов, появились уже в 1941 г., когда нужно было организовать сбор, учет, фильтрацию и дальнейшее распределение лиц, оказавшихся в плену или в окружении противника. Так, порядок приема, регистрации и опроса, карточного учета, сообщения убытия и прибы-

* *Гребенщикова Ирина Васильевна* – заместитель начальника Уральского юридического института МВД России (по научной работе), кандидат юридических наук.

тия, ведения учетных дел, строевого учета военнопленных был определен Инструкцией «О порядке учета и содержания военнопленных в лагерях НКВД», утвержденной приказом НКВД СССР от 7 августа 1941 г. № 0010067[2]. Несмотря на принятие нормативных правовых актов высшими органами государственной власти, огромнейший и основной массив по мероприятиям фильтрационного характера приходился на ведомственные нормативные акты НКВД СССР.

Создание института фильтрации для проведения репатриации повлекло за собой создание проверочно-фильтрационных лагерей (далее – ПФЛ), проверочно-фильтрационных лагерных отделений (далее – ПФЛО), проверочно-фильтрационных пунктов (далее – ПФП). В период 1943–1947 гг. на территории СССР действовало: 46 ПФЛ, 3 ПФЛО, 18 ПФП[3]. Главная задача, стоящая перед органами НКВД/МВД СССР, по фильтрации репатриантов – это выявление и арест лиц: сотрудников разведывательных органов (гласных и негласных), контрразведывательных, полицейских и карательных органов; агентов иностранных разведок, переброшенных в СССР (шпионы, террористы, диверсанты и др.); активных участников вооруженных формирований из числа советских граждан «Русская Освободительная Армия», «Национальные легионы», казачьи части и т. п.); участников антисоветских организаций, белорусских, грузинских, армянских, татарских и прочих националистических «комитетов», «союзов», «рад» и т. п.); предателей, изменников Родине и прочего антисоветского элемента[4]. Для выявления данных лиц с репатриированными гражданами велась агентурно-оперативная работа. Оперативной обработке репатрианты подвергались неоднократно, вначале на проверочно-фильтрационных пунктах, затем – в ПФЛ, а при убытии к месту жительства брались на учет местными органами НКВД.

Спецконтингент, прибывающий в лагерь, подлежал фильтрационным мероприятиям: оперработники проверяли их по розыску 1-го Спецотдела НКВД СССР, 2-го Управления НКГБ СССР и ГУКР НКО «Смерш», после этого приступали к тщательному их допросу, в процессе которого выясняли подробные обстоятельства и причины их нахождения на территории, принадлежащей противнику. Среди лиц, на которых имелся компрометирующий материал, оперативно-чекистские отделы лагерей налаживали агентурную сеть и устанавливали связь с агентурой, завербованной на ПФП НКВД. Вербовку общей агентурной сети для качественного проведения фильтрационных мероприятий осуществляли по критериям землячества, совместного

пребывания в лагерях, совместной работы в немецких подразделениях. Расстановка осведомительной сети предусматривала охват всех строений, где содержались подлежащие репатриации. Вербовали специальную агентуру из числа лиц, соответствующих следующим основным критериям: патриотически настроенные, добровольно заявившие о своих преступлениях, в отношении которых были в наличии компрометирующие материалы, в процессе допроса давшие исчерпывающие откровенные показания по существу имеющихся на них компрометирующих материалов. Для проведения фильтрационных мероприятий начальниками назначались самые опытные оперативные работники НКВД. Создавалась осведомительная сеть и после соответствующего инструктажа сводилась в резидентуры. Агентура в резидентуры не сводилась, находилась на личной связи у оперсостава. Резидентура комплектовалась из расчета 10 осведомителей на резидента. Резиденты были подобраны из числа штатного командно-политического состава и работников лагерей. В работе с агентурой учитывалась возможность двойничества и попыток агентуры иностранных разведок проникнуть в советскую агентурную сеть. Для предупреждения этого практиковали проверку получаемых от агентуры материалов через другие источники.

Так, в результате донесения осведомителя о том, что в лагерях Троицкого района Чкаловской области скрываются подозрительные люди, органами НКВД в 1944 г. была выслежена и уничтожена банда дезертиров, возглавляемая Говорухо. В ходе перестрелки главарь банды был убит[5].

Из спецсообщения «О ходе регистрации и проверки репатриантов, в соответствии с приказом НКВД – НКГБ СССР № 00707/00268» по состоянию на 30 сентября 1945 г. в Свердловскую область прибыли 122 репатрианта, из которых были взяты на карточный учет в I-м спецотделе УНКВД – 78 человек. На 21 человека поступили анкеты из ПФЛ, кроме того, поступило 206 анкет на еще не приехавших репатриированных лиц. На 20 сентября 1945 г. на оперативный учет были взяты 8 человек, из них: за шпионаж в пользу Германии – 6 человек; шпионаж – 1 человек; антисоветскую агитацию – 1 человек[6].

Оперативный учет, розыск, порядок хранения и направления фильтрационных дел граждан, подлежащих репатриации, осуществлялся в соответствии с приказами НКВД СССР от 28 июля 1939 г. № 00858 и от 11 октября 1939 г. № 001223[7].

В соответствии с порядком отчетности по проведению агентурно-оперативной работы докладные записки о ее состоянии, состоянии следственной работы и ходе проверочных мероприятий к 15 числу каждого месяца оперативно-чекистские отделы ПФЛ НКВД представляли в Отдел ПФЛ НКВД СССР. Копии докладных записок направлялись НКВД – УНКВД и НКГБ – УНКГБ. О чрезвычайных происшествиях в лагере, а также по делам, которые представляли значительный оперативный интерес, направляли докладные записки в Отдел ПФЛ НКВД СССР специальными сообщениями.

Из докладной записки Управления НКГБ по Свердловской области секретарю Свердловского обкома ВКП(б) В. М. Андрианову «Об агентурно-оперативной и следственной работе» следует, что в результате проведенной агентурно-оперативной и следственной работы по состоянию на 1 ноября 1945 г. в целом по области агентурная сеть составила 16 902 человека, из которых содержали квартиры по г. Свердловску – 278 человек, были исключены за невозможностью их дальнейшего использования в соответствии с приказом НКВД СССР № 00370 – 152 человека[8]. На оперативном учете по состоянию на 1 декабря 1945 г. состояли 14 997 человек, были разработаны по 33 агентурным делам – 120 человек; делам формулярам – 1196 человек, учетно-наблюдательным делам – 733 человека; проходили по сборникам к материалам – 12 948 человек. Распределение по основным окрасам составило: шпионаж – 416 человек, терроризм – 5 человек, диверсия – 6 человек, вредительство – 154 человека, измена Родине – 135 человек[9].

Несмотря на то, что в годы Великой Отечественной войны на место опытных оперативных работников приходили те, кто был слабо знаком с методами агентурной работы, связь с многими агентами была утрачена, имели место определенные недостатки в организации деятельности. Органами НКВД/МВД СССР была проделана колоссальная результативная работа по выполнению главной задачи фильтрационных мероприятий репатриированных лиц по выявлению шпионов иностранных разведывательных органов, дезертиров, военнослужащих, которые участвовали в карательных операциях и проходили службу в СС.

© Гребенщикова И. В., 2018

[1] *Смыкалин А. С.* Колонии и тюрьмы в советской России. Екатеринбург, 1997. С. 210.

[2] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. Р-9408.

Оп. 1с. Д. 1. Л. 365.
[3] ГАРФ. Ф. Р-9408. Оп. 1с. Д. 28. Л. 15–24.
[4] ГАРФ. Ф. Р-9401. Оп. 1а. Д. 191. Л. 61–64.
[5] *Смирнов Д. В.* Милиция Челябинской области 1802–2002: страницы истории. Челябинск, 2002.
[6] Архив ФСБ по Свердловской области. Ф. 1-П. Оп. 1. Д. 234. Л. 93–94.
[7] ГАРФ. Ф. 9401. Оп. 1а. Д. 191. Л. 61–64.
[8] Архив ФСБ по Свердловской области. Ф. 1-П. Оп. 1. Д. 226. Л. 81.
[9] Архив ФСБ по Свердловской области. Ф. 1-П. Оп. 1. Д. 226. Л. 86.

Е. В. Дорошенко*
В. В. Шитько**

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ И ВОЙСК НКВД СССР В ДЕПОРТАЦИИ СОВЕТСКИХ НЕМЦЕВ ИЗ ЕВРОПЕЙСКОЙ ЧАСТИ СССР В УСЛОВИЯХ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ

В течение ожесточенных боев в июле–августе 1941 г. части немецко-фашистских войск продолжали мощное наступление, продвигаясь вглубь советской территории. Линия фронта постепенно приближалась к Волге. В этот же период в донесениях партийных и разведывательных органов, поступавших из Автономной ССР Немцев Поволжья лично И. В. Сталину и Л. П. Берии, поступали сведения о «пораженческих», «антисоветских», «фашистских» выступлениях некоторых жителей республики[1].

Советское руководство получало информацию о том, что в период боевых действий и в процессе последующей оккупации Причерноморья и других регионов были выявлены случаи помощи со стороны этнических немцев оккупационным властям в утверждении «нового порядка». Поэтому особое внимание было уделено информации, полученной из донесения от 3 августа 1941 г. Верховному главнокомандующему И. В. Сталину и Главкому Южного направления С. М. Будённому от командования Южного фронта:

«1. Военные действия на Днестре показали, что немецкое население стреляло из окон и огородов по отходящим нашим войскам. Установлено, также, что вступающие немецко-фашистские войска в немецкой деревне 1.8.41 г. встречались хлебом, солью. На территории фронта имеется масса населённых пунктов с немецким населением. 2. Просим дать указание местным органам власти о немедленном выселении неблагонадёжных элементов.

Подписи: Тюленев, Запорожец, Романов».

* *Дорошенко Евгений Владимирович* – преподаватель кафедры огневой подготовки Новосибирского военного института имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации.

** *Шитько Вячеслав Викторович* – начальник кафедры гуманитарных и социальных наук Новосибирского военного института имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат исторических наук, доцент.

Стоит обратить внимание на резолюцию И. В. Сталина на бланке этой шифротелеграммы: «Товарищу Берия. Надо выселить с треском. И. Ст.»[2]. Получив такое эмоционально-жесткое распоряжение от руководителя государства в условиях чрезвычайной ситуации Л. П. Берия приступил к его реализации.

26 августа 1941 г. вышло Постановление Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) «О переселении немцев из республики немцев Поволжья, Саратовской и Сталинградской областей в другие края и области»[3].

В первом пункте без всяких объяснений и предисловий указано:

«1. Переселить всех немцев из Республики Немцев Поволжья и из областей Саратовской и Сталинградской в следующие края и области:… Переселению подлежат все без исключения немцы, как жители городов, так и сельских местностей».

Второй пункт постановления возлагал на НКВД СССР руководство по переселению немцев, ведомству было предоставлено право «привлекать к работе по переселению» другие наркоматы: Земледелия, Совхозов, а также Переселенческое Управление при Совнаркоме СССР.

В пункте 17 постановления говорилось: «К переселению приступить с 3 сентября 1941 г. и закончить 20 сентября 1941 г. НКВД СССР к 1 сентября представить в СНК СССР и ЦК ВКП(б) план переселения, предложения о материально-техническом обеспечении жилищного и хозяйственного строительства для переселяемых колхозов».

В качестве приложения к постановлению Совнаркома СССР и ЦК ВКПб) от 26 августа 1941 г. для уточнения и конкретизации были разработаны «Инструкция по проведению переселения немцев, проживающих в АССР Немцев Поволжья, Саратовской и Сталинградской областях» и «План переселения жителей немецкой национальности из Республики Немцев Поволжья, Сталинградской и Саратовской областей»[4] утвержденные высшими партийным и советским руководством.

В Инструкции указывалось, что проведение операции по переселению непосредственно возлагалось на оперативные группы сотрудников НКВД и милиции, которые подчинялись ответственному руководителю операции по району (представителю НКВД СССР). Для усиления оперативных групп придавались подразделения войск НКВД. Руководитель операции по району создавал оперативные группы из выделенных ему сотрудников в соответствии с количе-

ством колхозов и численностью населения в районе.

Для руководства операцией по переселению немцев в Республику Немцев Поволжья, Саратовскую и Сталинградскую области была направлена оперативная группа НКВД во главе с заместителем Народного комиссара внутренних дел СССР И. А. Серовым.

Для проведения мероприятий по переселению командированы: в Республику Немцев Поволжья 1200 сотрудников НКВД, 2000 работников милиции; в Саратовскую область – 250 сотрудников НКВД, 1000 работников милиции; в Сталинградскую область – 100 сотрудников НКВД, 250 работников милиции.

Для войскового обеспечения операции по переселению немцев в Республику Немцев Поволжья, Саратовскую и Сталинградскую области направлены части войск НКВД в количестве: в АССР Немцев Поволжья – 7250 человек рядового и командного состава, в Саратовскую область – 2300, в Сталинградскую область – 2000.

Части войск НКВД были направлены 26 августа 1941 г. в Республику Немцев Поволжья и соседние с ней области, откуда немцы подлежали выселению:

в г. Энгельс – 32-й оперативный полк войск НКВД (1500 чел.), 174-й и 175-й отдельные оперативные батальоны войск НКВД (соответственно 400 и 500 чел.), резервная группа войск НКВД (1 тыс. чел.), 226-й и 240-й конвойные полки войск НКВД (по 1500 чел. каждый), 60-й полк внутренних войск НКВД (600 чел.) и батальон от 29-й бригады внутренних войск НКВД (500 чел.); в Саратов – 238-й конвойный полк войск НКВД (1000 чел.) и курсанты местного военного училища НКВД (1300 чел.); в Сталинград – 33-й оперативный полк войск НКВД (1500 чел.) и 230-й конвойный полк войск НКВД (1000 чел.). Таким образом, для участия в операции по переселению немцев из Поволжья было привлечено 12 350 сотрудников и военнослужащих различных частей и подразделений войск НКВД[5].

Исполнявший обязанности начальника войск НКВД СССР генерал-майор А. Н. Аполлонов доложил Наркому внутренних дел СССР Л. П. Берии о том, что войска НКВД направлены в города Энгельс, Саратов и Сталинград.

В целях координации работы по переселению, перевозке и расселению по приказу Л. П. Берии была создана специальная группа которую возглавил заместитель Наркома внутренних дел В. В. Чернышев.

Таким образом, к 28 августа 1941 г. планирование операции по депортации немцев из Поволжья было завершено, подобраны, назначены и подробно проинструктированы исполнители на всех уровнях, проработано материальное обеспечение операции (транспорт, питание в пути, жильё на новом месте и т. п.), а весь партийно-советский, административный аппарат и органы НКВД на местах были готовы к переселению немецкого населения.

30 августа 1941 г. республиканские газеты «Нахрихтен» и «Большевик» по распоряжению заместителя Наркома внутренних дел И. А. Серова опубликовали Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 августа 1941 года «О переселении немцев, проживающих в районах Поволжья»[6].

Операцию по переселению немцев из Поволжья начали проводить в день опубликования в местных газетах Указа от 28 августа 1941 г. Погрузку в эшелоны начали 1 сентября 1941 г. 3 сентября первые 10 эшелонов с десяти станций были отправлены в соответствии с графиком. Операция по переселению немцев завершилась 20 сентября 1941 г.

Согласно отчетам 4-го спецотдела НКВД СССР, касающимся депортации немцев из Поволжья, всего в Сибирь и Казахстан было отправлено 446 480 человек. Согласно тем же официальным данным из АССР Немцев Поволжья переселили 373 529 чел., из Саратовской области – 46 706 чел., из Сталинградской области – 26 245 чел.

Как показало дальнейшее развитие событий, немцы Поволжья оказались далеко не единственными, подвергшимися депортации. К концу года подобная участь постигла практически всех немцев, проживавших в европейской части СССР. Общее число переселенцев-немцев на 1 января 1942 г. составило 799 582 человек[7].

© Дорошенко Е. В., 2018
© Шитько В. В., 2018

[1] *Герман А. А.* Немецкая автономия на Волге. 1918–1941. Ч. 2: Автономная республика. Саратов, 1994. С. 183–188.

[2] *Органы* государственной безопасности СССР в Великой Отечественной войне: Сборник документов. Т. 2. Кн. 1. М., 2000. С. 447–448.

[3] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 9479. Оп. 1. Д. 85. Л. 1.

[4] ГАРФ. Ф. 9479. Оп. 1. Д. 85. Л. 6, 11–12.

[5] *Войска* НКВД в Великой Отечественной войне: Военно-исторический труд в трех томах. Т. 2. М., 2015. С. 75.

[6] ГАРФ. Ф. 9479. Оп. 1. Д. 85. Л. 24.

[7] ГАРФ. Ф. 9479. Оп. 1. Д. 114. Л. 139.

В. П. Мотревич*

ЛАГЕРЯ ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО ДЕЛАМ ВОЕННОПЛЕННЫХ И ИНТЕРНИРОВАННЫХ НКВД – МВД СССР В КИРГИЗСКОЙ ССР В 1945–1948 ГОДАХ: ЧИСЛЕННОСТЬ И ДИСЛОКАЦИЯ

В годы Великой Отечественной войны Красной Армией были взяты в плен 4377,3 тыс. иностранных военнослужащих. После разгрома Квантунской армии число военнопленных увеличилось еще на 639,6 тыс. человек. Кроме того, из стран Восточной Европы в СССР были интернированы 208,2 тыс. человек, годных к физическому труду и способных носить оружие, а также 61,6 тыс. арестованных функционеров низовых нацистских партийных и административных органов. В плен попали и более 200 тыс. граждан СССР, принимавших участие в войне на стороне Германии[1]. Интерес к судьбам иностранных военнопленных Второй мировой войны в СССР стал реализовываться только в начале 1990-х годов. Причина заключалась в рассекречивании в Российской Федерации части документальных материалов бывшего «Особого архива» – основного хранилища информации по данной проблеме.

Нахождению иностранных военнопленных и интернированных граждан в лагерях системы Главного управления по делам военнопленных и интернированных (далее – ГУПВИ) НКВД – МВД СССР на территории Советского Союза в последние два десятилетия посвящены многие сотни работ авторов из различных стран[2]. В целом, они дают достоверную картину нахождения иностранных граждан в советском плену. В последние годы в России и Германии опубликована часть ранее секретных материалов ГУПВИ НКВД – МВД СССР по данной проблеме, что значительно расширяет возможности исследователей[3]. В первые послевоенные годы иностранные военнопленные находились и на территории Киргизской ССР. Однако данная проблема оказалась вне поля зрения исследователей, в настоящее время известно только о нахождении на территории республики военнопленных японцев. В данной работе на основе опубликованных в Германии и России материалов приведены

* *Мотревич Владимир Павлович* – профессор кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), доктор исторических наук, профессор.

результаты исследования данной проблемы. (Названия населенных пунктов приведены в соответствии с административно-территориальным делением Киргизской ССР в исследуемый период. – *В. М.*).

По состоянию на начало 1942 г. на территории СССР действовало 7 лагерей для иностранных военнопленных. Два из них находились в Казахской ССР, остальные размещались на территории РСФСР. На протяжении 1942 г. в Союзе ССР были сформированы еще ряд лагерей, в результате к началу 1943 г. их численность достигла 31. Большинство лагерей для иностранных военнопленных имели лагерные отделения с численностью контингента в среднем от одной до двух тысяч человек. В 1943–1944 гг. в связи с успешными действиями Красной армии на фронтах система ГУПВИ продолжала расширяться, к концу 1944 г. в стране насчитывалось уже 156 лагерей для военнопленных. В начале 1945 г. Великая Отечественная война шла к завершению, число лагерей для иностранных военнопленных и интернированных граждан в стране продолжало возрастать. В июне 1945 г. два лагеря для военнопленных были организованы и в Киргизской ССР. Это Джалалабадский лагерь № 364 и Фрунзенский лагерь № 365 (табл. № 1). Джалалабадский лагерь № 364 функционировал на протяжении 9 месяцев, и только его четвертое отделение (1945–1947 гг.) было закрыто позднее. Первые три отделения лагеря № 364 находились в г. Таш-Кумыр, пятое и шестое в г. Кызыл-Кыя. В составе Фрунзенского лагеря № 365 также было шесть отделений, но существовал он несколько дольше. Пять его лагерных отделений размещались в районе села Быстровка, а шестое на ст. Маймак. Оба эти лагеря в Киргизии существовали менее года, поэтому сведения о них и отсутствуют в опубликованном РГВА списке лагерей ГУПВИ НКВД – МВД СССР. Кроме того, в г. Кызыл-Кыя дислоцировалось третье отделение (1947–1948 гг.) лагеря № 387, управление которого находилось в Узбекистане в г. Фергана[4].

После окончания войны в 1946–1949 гг. в СССР происходила постепенная репатриация находившихся в плену иностранных граждан. В связи с этим численность иностранных военнопленных сокращается, и в СССР начинается постепенное расформирование лагерей ГУПВИ МВД СССР. По состоянию на начало 1946 г. в Союзе ССР было 267 лагерей для военнопленных, на начало 1947 г. – 213, на начало 1948 г. – 172, а на начало 1949 г. – 85[5]. Сокращается лагерная сеть ГУПВИ МВД и в Киргизии. В марте 1946 г. закрывается

Джалалабадский лагерь № 364, в декабре того же года Фрунзенский лагерь № 365. В мае 1948 г. прекращает существование и третье отделение Ферганского лагеря № 387 (см. Таблицу 1).

Таблица 1

Лагеря ГУПВИ МВД СССР
на территории Киргизской ССР в 1946–1948 годах

№ лагеря	*Годы существования*	*Название лагеря*	*Лагерные отделения*
364	1945–1946	Джалалабадский	1-6
365	1945–1946	Фрунзенский	1-6
387	1947–1948	Ферганский	3

(Составлено по: *Orte* des Gewahrsans von deuschen Kriefsgefangenen in der Sowjetunion (1941–1956). Dresden; Moskau; Munchen. 2010. S. 9, 30, 195).

Среди находившихся в Киргизии военнопленных были бывшие военнослужащие не только германской и венгерской армий, но и японской. Как следует из докладной записки народного комиссара внутренних дел Союза ССР С. Н. Круглова, направленной в Совнарком Союза ССР В. М. Молотову, по состоянию на 20 февраля 1946 г. на территории Киргизской ССР находилось 741 военнопленный из состава германской армии. Помимо них по состоянию на 8 апреля 1946 г. в Киргизии находилось и 13 военнопленных из состава венгерской армии[6]. К сожалению, до настоящего времени не выявлены материалы о смертности находившихся в Киргизии иностранных военнопленных. Изучение документальных материалов по данной проблеме свидетельствует о том, что, несмотря на многочисленные указания НКВД – МВД СССР, учет умерших военнопленных часто проводился некачественно. Либо он отсутствовал вообще. Поэтому вопрос о численности умерших в плену иностранных граждан и местах их захоронения до настоящего времени остается открытым.

Таким образом, документы РГВА свидетельствуют, что иностранные военнопленные находились на территории Киргизской ССР с июня 1945 г. по май 1948 г. Для их содержания на территории рес-

публики были организованы два лагеря в составе 12 отделений, каждое из которых являлось, по сути, отдельным лагерем. После их закрытия в мае 1947 г. в Киргизии было создано отделение лагеря № 387, существовавшее около года.

© Мотревич В. П., 2018

[1] *Военнопленные* в СССР, 1939–1956. Документы и материалы. М., 2000. С. 11, 12.

[2] *Базаров О. Д., Кузнецов С. И.* В сибирском плену (японские военнопленные в Восточной Сибири). Улан-Удэ, 1994; *Бондаренко Е. Ю.* Японские военнопленные на Дальнем Востоке России в послевоенные годы. Владивосток, 1997; *Галицкий В. П.* Финские военнопленные в лагерях НКВД (1939–1953 гг.). М., 1997; *Karner S.* Im Archipel GUPVI. Kriegsgefangenschaft und Internierung in der Sowjetunion 1941–1956. Wien-Munchen, 1995; *Motrewitch W.* Verurteilte internirte Zivilisten und Kriegsgefangene des Zweiten Weltkrieges im Gebiet Sverdlovsk 1949 bis 1956. Kriegsgefangene des Zweiten Weltkrieges. Gefangennanme – Lagerleben – Ruckkenr. Oldenburg, 2005. S. 184–198; *Потильчак О.* Рядяньскі табори військополонених в Україні (1939–1954). Київ, 2004; и др.

[3] *Военнопленные* в СССР, 1939–1956. Документы и материалы. М., 2000; *Orte* des Gewahrsans von deuschen Kriefsgefangenen in der Sowjetunion (1941–1956). Dresden; Moskau; Munchen, 2010.

[4] *Военнопленные* в СССР, 1939–1956. С. 1028–1037; *Orte* des Gewahrsans von deuschen Kriefsgefangenen in der Sowjetunion (1941–1956). S. 29, 30, 195.

[5] *Военнопленные* в СССР, 1939–1956. С. 1039.

[6] Там же. С. 261, 854.

В. А. Иванов*

МВД СССР – ОРГАН БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ДЕСЯТИЛЕТИЯ: ОБЩИЕ ТЕНДЕНЦИИ И ИСТОРИЧЕСКИЕ УРОКИ

Общепризнанно, что в послевоенные десятилетия в советской России сполна проявились такие черты её «социального генома», как коллективная воля, концентрация сил и средств, готовность жертвовать личными интересами ради общественных и другие. Всё это способствовало не только восстановлению мирной жизни, но и модернизации общественных отношений, повышению благосостояния населения, заметному экономическому росту страны.

Сполна проявились эти качества и в деятельности правоохранительных органов, особенно в тех их структурах, которые каждодневно защищали интересы граждан, общества и государства от преступных посягательств. Советская милиция, уголовный розыск были ядром, ключевым элементом системы Министерства внутренних дел, которое само, в свою очередь, за эти первые послевоенные десятилетия (1940–1960) проделало довольно сложный и противоречивый путь реорганизации и развития[1].

К концу 1960-х годов оно, по существу, стало едва ли не единственным государственным органом, «ответственным», с точки зрения высшего руководства, за состояние общественного порядка и общественной безопасности в стране. Нередко такие заключения сопровождались критическими, а подчас и необъективными оценками и выводами[2], что в действительности не способствовало эффективной борьбе с преступностью, тесному взаимодействию МВД, органов милиции с другими министерствами и ведомствами.

Со временем обнаружилось также, что в отечественной историографии органов внутренних дел послевоенные десятилетия исследованы ещё крайне недостаточно, а история борьбы с преступностью в стране силами советской милиции и другими структурами МВД написана рядом авторов «с оглядкой», а подчас весьма тенденциозно и упрощенно.

---

* *Иванов Виктор Александрович* – ассоциированный научный сотрудник Санкт-Петербургского института истории Российской академии наук, доктор исторических наук, профессор, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, член Общества изучения истории отечественных спецслужб.

Между тем, это был период укрепления советской государственности нового послевоенного типа, время поиска и апробации наиболее эффективного исполнительного аппарата в сфере поддержания правопорядка. Это был период по ряду признаков схожий с современными условиями Российской Федерации.

Рассматривая его ретроспективно, хотелось бы выделить в нём два взаимосвязанных между собой фактора.

Во-первых, в эти годы, как никогда ранее, общеуголовная преступность в стране отчётливо проявилась как антигосударственный институт со свойственной ему антиобщественной идеологией и разрушительной практикой, с претензией на признание и влияние.

Другими словами – преступность пережила в 1940–1960 гг. количественно-качественный «переплав», приобрела иную более массовидную «рекрутационную» базу, а также сравнительно устойчивую организационную преступно профессиональную форму, замахнувшись на крупные акции, подрывающие общественную безопасность. Уже в эти годы преступность в стране, по выражению А. И. Гурова, сложилась как класс. Её генерация достигла невиданных ранее размеров. Только с начала 1960-х и вплоть до середины 1980-х годов в СССР было осуждено 24 млн человек, а по данным МВД СССР – 35 млн человек[3].

Увеличение числа особо опасных рецидивистов вынудило Президиум Верховного Совета Союза ССР весной 1963 г. принять постановление о применении к ним ст. 14[1] Закона СССР от 25 декабря 1958 г. «Об уголовной ответственности за государственные преступления»[4]. По сведениям МВД, многочисленные преступные группировки в буквальном смысле «захватывали» на разное время крупные населённые пункты и куражились, беспредельничали в них. Так, осенью 1955 г. «пала» Коломна[5], в начале 1961 г. по этому поводу упоминался Воткинск[6], летом 1961 г. – Муром и Александров[7], в конце 1967 г. – Чебоксары, Ачинск, Соликамск, Дзержинск и др.[8] Только в Ленинграде разоблачённые и ликвидированные крупные коррупционные группы (операция «Скорпионы» (1946) и дело «Ленминводторга» (1957–1961) состояли из ответственных чиновников, работников советских, партийных и хозяйственных органов, сотрудников ОВД, суда и прокуратуры[9]. По сведениям МВД, в 1960-е годы ежегодный ущерб народному хозяйству в результате преступной интервенции составлял около 150 млн руб.[10]

Акцентируя внимание ещё на одном факторе, следует подчерк-

нуть, что именно в этот период (1940-е – первая половина 1960-х) произошло принципиальное обновление как самого МВД, так и ключевых структур борьбы с преступностью, входящих в его состав, и прежде всего советской милиции. Милиция перестала быть «чьей-то», как это было ещё в 1920-е – 1940-е годы. Из архивных документов видно, что в 1930-е годы только по прямому указанию Сталина органы милиции страны свыше десяти раз привлекались к выполнению секретных мероприятий, не санкционированных ЦК ВКП(б), СМ СССР и ПВС СССР. В 1950-е –1960-е годы эта практика практически ушла в прошлое.

Скажем так, это уже была другая милиция, готовая принять новый антигосударственный вызов преступности, контролировать и теснить её, а по ряду направлений – надёжно подавлять и ликвидировать.

В эти годы органы российской милиции занимались поддержанием режима фильтрации, паспортными операциями, борьбой с самогоноварением, незаконной миграцией, бродяжничеством и тунеядством, фарцовщиками и валютчиками, наркоманами и хулиганством, фальшивомонетничеством и браконьерством, комплексом мер по иностранцам и обеспечением правопорядка в ходе фестивалей. Они спасали, трудоустраивали, перевоспитывали, карали и защищали. Будет справедливо заметить, что скорее именно в этот период образ и облик милиционера приобрёл черты независимого и справедливого борца за законность и порядок.

В 1950–1960 гг. высшими органами власти и управления страны были приняты десятки ключевых нормативных правовых актов, способствующих структурным, кадровым, организационным и техническим переменам в советской милиции.

Произошёл переход на новые принципы работы, новые формы и методы руководства деятельностью органов милиции, появились и стали внедряться новые методики профессиональной работы. Были созданы многие профильные подразделения, выстроилась чёткая система учебных заведений, углубилась специализация и взаимодействие и др. Пожалуй, впервые за все годы существования советской милиции, в июле 1968 г. Коллегия МВД рассмотрела вопрос о СМИ страны и их роли в профилактике и борьбе с преступностью, результаты которой нам хорошо известны[11], а также обсудила вопрос о подготовке Первого Всесоюзного совещания работников литературы, искусства и ОВД по вопросу профилактики правонарушений[12]. Нельзя

не отметить при этом важную роль самого министерства в этих реформациях, равно как и министра Н. А. Щёлокова.

Вместе с этим, в деятельности МВД, органов советской милиции в этот период сохранились старые и оформились новые тенденции, содержательные элементы которых можно расценивать и как противоречие и как некий источник развития.

Во-первых, МВД страны (и органы милиции как его составная часть) ещё относительно долго, вплоть до конца 1950-х годов оставались одним из инструментов политического властвования, разрешения внутриполитических, социально-экономических проблем и противоречий.

Во-вторых, МВД (милиция) фактически только с начала 1960-х годов включились в более опредмеченное преобразование своего ведомства, направленного, с одной стороны, на освобождение от наследия «орудия диктатуры…», а с другой, на перенастройку функций, отвечающих понятию «правоохранительные».

В-третьих, МВД (милиция) по своему месту в механизме советского государства оказались самыми уязвимыми звеньями, менее всего пригодными для всякого рода непродуманных экспериментов и реформаций; они по характеру реализуемых функций были более конструктивны и постоянно стремились к разумной профессиональной закрытости.

Предпринятый нами анализ деятельности МВД (милиции) этого периода позволил выделить несколько исторических уроков, значение которых, на наш взгляд, не утеряно и сегодня при оценке современности.

1. Процесс политизации МВД (милиции) и втягивание их в борьбу различных партийных группировок и кланов носил опасный характер и негативно отразился на складывающемся гражданском обществе в советской России («Ленинградское дело», «дело Берии» и др.).

2. Помимо решения сугубо профессиональных задач МВД (милиция) «нагружалось» высшими директивными органами не свойственными для них функциями, которые не только ослабляли меры борьбы с преступностью, но и дискредитировали их (фильтрация репатриантов; учёт и установка бывшей полит.оппозиции; розыск алиментщиков; оперативное обслуживание голубестанций; учёт и контроль пребывания и передвижения иностранцев и многое другое).

3. Не только в первые послевоенные, но и последующие годы в

стране так и не была разработана и реализована на практике единая общегосударственная программа борьбы с преступностью, не преодолено устойчивое заблуждение властей и общества, что единственным «ответчиком» за состояние общественной безопасности в государстве выступает МВД, и главным образом – милиция, её органы на местах.

4. Сохраняющаяся длительное время правительственная схема своеобразной «кремлёвской диеты» (по-минимуму. – *В. И.*) по отношению к финансированию МВД (милиции), поощрение высшим руководством страны системы «кормления» ОВД из местных бюджетов резко тормозило развитие органов борьбы с преступностью в научном, кадровом, организационном и материально-техническом планах.

5. Создаваемые в интересах борьбы с преступностью специальные профильные подразделения МВД (милиции) оформлялись в организационно-правовом плане только тогда, когда проблема уже приобрела необратимые, крайне опасные черты (подразделения по борьбе с наркотиками, фальшивомонетничеством, валютчиками, расхитителями драгметаллов, культурных и исторических ценностей и др.).

6. Проводя реорганизацию внутри самого МВД, руководство ведомства нередко не учитывало наступление криминологических последствий от этих преобразований, как это было с начавшимся процессом либерализации исправительно-трудовой политики и реформирования ИТУ, ликвидировать которые предстояло исключительно органам милиции.

7. В выработке властями критериев оценок деятельности как самого МВД, так и органов милиции во многом преобладали субъективные, часто узко групповые и партийно-идеологические, а то и конъюнктурные подходы и установки, что в значительной мере способствовало утверждению, например, преступной практики укрывательства преступлений и преступников, лакировке дел на местах.

Разумеется, можно сформулировать и другие уроки, в том числе более позитивного плана. Но, как представляется автору, отрицательно направленные тенденции и в перспективном контексте ещё долго сохраняются как разрушительные доминанты. Вот почему так важно вычленять не только положительный опыт, но и в полном объеме реконструировать весь причинный комплекс, тормозящий и сдерживающий процесс эффективной борьбы МВД и советской милиции с преступностью в послевоенные десятилетия.

© Иванов В. А., 2018

[1] *Министерство* внутренних дел. 1902−2002. Исторический очерк. М., 2004. С. 401–402.
[2] Президиум ЦК КПСС. 1954–1964. Черновые протокольные записки заседаний. Стенограммы. Постановления. Т. 1: Черновые протокольные записи заседаний. Стенограммы. / Гл. ред. А. А. Фурсенко. М., 2003. С. 528–529.
[3] *Гуров А. И.* Красная мафия. М., 1995. С. 70.
[4] Отдел специальных фондов информационного центра Главного управления МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (далее – ОСФ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО). Ф. 2. Оп. 1. Д. 281. Л. 262, 262 об.
[5] ОСФ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 183. Л. 145, 146.
[6] ОСФ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 253. Л. 63, 64.
[7] ОСФ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 263. Л. 148, 149.
[8] ОСФ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 350. Т. 1. Л. 101, 101а.
[9] Ленинградский городской суд. Л., 1963; *Иванов В. А.* «Скорпионы»: коррупция в послевоенном Ленинграде (операция органов госбезопасности по ликвидации организованной группы преступников в январе 1946 г.) // Политический сыск в России: история и современность. СПб., 1997. С. 238–250.
[10] ОСФ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 358. Л. 60.
[11] ОСФ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 352. Т. 3. Л. 33, 34.
[12] ОСФ ИЦ ГУ МВД России по СПб и ЛО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 352. Т. 3. Л. 124.

Е. А. Пикина*

МЕХАНИЗМ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ГОСАВТОИНСПЕКЦИИ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ

После окончания Великой Отечественной войны автомобильно-дорожный комплекс СССР находился в тяжелейшем состоянии. Это касалось всех его сегментов: автомобильные заводы были или разрушены войной, или эвакуированы и в большинстве своем были переориентированы на производство военной техники. Автотранспортные предприятия располагали сильно изношенным автомобильным парком. Высвобождающийся из воинских частей автотранспорт также в большинстве случаев не отвечал элементарным критериям технической исправности. Улично-дорожные сети городов и населенных пунктов, а также междугородние трассы и магистрали находились в полуразрушенном состоянии.

Однако, несмотря на критическую ситуацию в экономике СССР в целом и автотранспортной и дорожных отраслях в частности, в первые послевоенные годы началось активное восстановление автомобилестроительной отрасли и дорожного хозяйства страны. Законом СССР от 18 марта 1946 г. «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946–1950 гг.»[1] предусматривалось восстановление и развитие промышленности и сельского хозяйства, а также ряд других задач, направленных на скорейшее укрепление экономики СССР. В полной мере задачи, изложенные в этом пятилетнем плане, относились и к автомобильной отрасли, поскольку реализация плана была невозможна без мощной транспортной системы.

Послевоенное восстановление автомобильной отрасли народного хозяйства, увеличение автомобильного парка СССР и возрастание роли автотранспорта повлекло укрупнение существующих и появление новых автохозяйств. Вместе с тем, увеличение объемов перевозок и рост количества автотранспорта выявили определенный дефицит квалифицированных водительских кадров, который усугублялся существенными потерями среди профессиональных водителей в условиях боевых действий Великой Отечественной войны. Несмотря на

* *Пикина Елена Александровна* – адъюнкт кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России.

проведенные в 1946–1950 гг. организационные мероприятия по оптимизации структуры учебных заведений по подготовке водителей, внедрению в 1947 г. новых усовершенствованных программ подготовки шоферов, по состоянию на 1950 г. квалификация шоферов оставалась на весьма низком уровне. Это было обусловлено тем, что в условиях дефицита водителей был взят курс на массовую ускоренную подготовку именно шоферов третьего класса, в то время как подготовка более квалифицированных специалистов была более финансово затратной и продолжительной.

Несмотря на выявленные недостатки в подготовке водителей, новое Положение о присвоении квалификации шоферов с увеличенным сроком их подготовки было введено только во второй половине 50-х годов XX в.[2], а повышение квалификации шоферов до уровня второго и первого класса зачастую проходили формально, что породило опасную тенденцию присвоения высокого класса шоферам, объективно не соответствующим данному уровню подготовки.

Очевидно, что рассмотренные выше тенденции и явления, характерные для автотранспортной и дорожной отрасли периода 1945–1965 гг., находятся в тесной взаимосвязи с состоянием безопасности дорожного движения.

Основной комплекс задач в данной области был фактически, как и ранее, возложен на отдел по регулированию уличного движения (далее – ОРУД) и государственную автомобильную инспекцию (далее – ГАИ). Одной из актуальных задач, стоящих перед ГАИ после окончания Великой Отечественной войны, при все еще наличии существенной доли технически неисправного автотранспорта, было осуществление надзора за техническим состоянием транспортных средств. Ее решение осуществлялось путем проведения регулярных технических осмотров автомобильного транспорта как в автохозяйствах, так и у частных владельцев. Учитывая, что подавляющее большинство автомобилей было сосредоточено именно в автохозяйствах, а в первые послевоенные годы, в условиях дефицита запасных частей, многие требования к техническому состоянию автомобильного транспорта выполнялись далеко не всегда. Это обусловило то, что количество аварий по техническим причинам из-за всевозможных неисправностей тормозной системы, рулевого управления, осветительных приборов и прочих технических недостатков было достаточно велико.

Проведение таких систематических осмотров, взаимодействие с

коллективами автохозяйств, организация учебы водительского состава, а также выполнение ряда хозяйственно-экономических и правоохранительных функций в первые послевоенные годы дало определенные результаты – к 1947 г. только 3,3 % дорожно-транспортных происшествий произошло вследствие неисправности автомобилей, а по сравнению с 1945 г., в 1946 г. показатели аварийности снизились на 15 %, и это сокращение во многом произошло за счет снижения показателей аварий на транспорте, произошедших по причине неисправности автомобилей[3].

В послевоенные годы с целью воспитания населения и сотрудников автохозяйств в духе неукоснительного соблюдения правил уличного движения, профилактики нарушений и преступлений на автомобильном транспорте и сокращения показателей аварийности, подразделениями ГАИ была продолжена работа по пропаганде безопасности дорожного движения как среди населения, так и в коллективах автохозяйств.

Обстоятельством, негативно сказывавшемся на эффективности работы подразделений ОРУД и ГАИ, было то, что, несмотря на увеличение динамики автомобильных перевозок, количества автотранспорта, материально-техническое оснащение подразделений ГАИ оставалось весьма слабым, численность личного состава ГАИ не увеличивалась[4], в то время как в рассматриваемый период наблюдается рост числа задач, возлагаемых на ГАИ.

Итак, в первые послевоенные годы обеспечение безопасности дорожного движения осуществлялось преимущественно силами ГАИ и ОРУД, основные усилия которых были в значительной степени сосредоточены на предотвращении эксплуатации технически неисправных транспортных средств, реализации превентивных мер по профилактике дорожно-транспортных происшествий путем взаимодействия с трудовыми коллективами автохозяйств и пропаганде безопасности дорожного движения среди широких слоев населения. Эта деятельность регламентировалась различными ведомственными правовыми актами, значительная часть которых носила закрытый характер.

Несмотря на качественные социально-экономические изменения в жизни государства, реализацию курса на масштабную автомобилизацию СССР, правовая основа деятельности, а также формы и методы работы ГАИ и ОРУД не претерпели существенных изменений по сравнению с довоенными. Относительную эффективность применяемых данными службами мер по обеспечению безопасности дорожно-

го движения ориентировочно до конца 40-х годов XX в. удавалось обеспечивать усилением ранее уже апробированных в довоенные и военные годы форм работы по техническому контролю за состоянием транспортных средств и элементов пропаганды безопасности дорожного движения. Однако в условиях масштабной реконструкции и модернизации автомобилестроительной промышленности, резкого увеличения автомобильного парка и существенного изменения его структуры за счет увеличения числа индивидуальных владельцев транспортных средств, данные формы и методы стремительно утрачивали свою эффективность.

В ходе практической реализации решений, принятых руководством страны в связи с необходимостью послевоенного восстановления экономики государства, были допущены отдельные просчеты, многие из которых оказали весьма негативное влияние на уровень безопасности дорожного движения на многие годы вперед.

© Пикина Е. А., 2018

[1] Закон СССР от 18 марта 1946 года «О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946–1950 гг.» // Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. 1946. № 11.

[2] *Новый* порядок присвоения квалификации шоферам: беседа с начальником Государственной автомобильной инспекции, комиссаром милиции III ранга Н. В. Соколовым // За рулем. 1956. № 4. С. 10.

[3] *Кузнецов Л. А.* Служба Государственной автомобильной инспекции. М., 1960. С. 144.

[4] *История* автомобильного транспорта России (1945–1965). Т. 4. М., 2000. С. 184.

И. В. Романова*

ПАСПОРТНАЯ СИСТЕМА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА КАК ФАКТОР, РЕГУЛИРУЮЩИЙ МИГРАЦИЮ НАСЕЛЕНИЯ

В далеком 1929 г. поэт Владимир Маяковский, в своем знаменитом стихотворении возвеличил советский паспорт, однако «краснокожая паспортина» выдавалась только советским дипломатам, выезжающим за рубеж. У остальных граждан Советского Союза никаких паспортов не было. В те годы, в качестве удостоверения личности, использовали всевозможные справки и документы, в том числе справки, выданные домоуправлениями.

После опубликования статьи И. В. Сталина «Год великого перелома» в газете «Правда», началась тотальная коллективизация. Государству необходимо было любым способом направить миллионные потоки советских граждан в колхозы и удержать их там, используя всевозможные административные методы воздействия. Так, в декабре 1932 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР «В целях лучшего учета населения городов, рабочих поселков и новостроек и разгрузки этих населенных мест от лиц, не связанных с производством и работой в учреждениях или школах и не занятых общественно полезным трудом (за исключением инвалидов и пенсионеров), а также в целях очистки этих населенных мест от укрывающихся кулацких, уголовных и иных антиобщественных элементов»[1], на всей территории Советского Союза была создана единая паспортная система.

В январе 1933 г. СНК СССР издает Постановление об утверждении инструкции о выдаче паспортов, согласно которой «В городах Москве, Ленинграде и Харькове, а также в 100-километровой полосе вокруг Москвы и Ленинграда и в 50-километровой полосе вокруг Харькова выдачу паспортов начать с 20 января и закончить не позднее 15 апреля 1933 г.»[2]. Секретный раздел данной инструкции запрещал выдавать паспорта и проживать лицам в вышеуказанных городах и местностях, если по имеющимся сведениям советская власть усматривала прямую или косвенную угрозу своему существованию. Эти люди под контролем правоохранительных органов подлежали выдворению в другие местности страны в течение десяти дней, где им предоставлялось «право беспрепятственного проживания» с выдачей

* *Романова Ирина Владимировна* – доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

паспорта. Таким образом, благодаря своеобразной селекции населения – кто горожанин, кто сельский житель, всего за четыре месяца 1933 г. из Ленинграда и Москвы было выселено более 700 тыс. человек.

Для оформления паспорта лицу необходимо было собрать пакет документов, в число которых входила справка от домоуправа о месте постоянного жительства, справка с места работы или службы, также любой документ, содержащий сведения о месте и времени рождения, учетно-воинский билет для тех лиц, которые обязаны его иметь по закону об обязательной военной службе.

«Лицам, которым не будут выданы паспорта в Москве, Ленинграде и Харькове и в населенных пунктах в пределах 100-километровой полосы вокруг Москвы и Ленинграда и 50-километровой полосы вокруг Харькова, а также приезжающим в эти города и населенные пункты лицам, которые не будут прописаны, не разрешается проживать в этих городах и населенных пунктах. Этим лицам органами рабоче-крестьянской милиции выдавалось предписание о выезде в десятидневный срок – при отказе в выдаче паспорта, а при отказе в прописке – предписание о выезде в суточный срок»[3].

«Лицам, которым не разрешено проживание в Москве, Ленинграде и Харькове и в пределах 100-километровой полосы вокруг Москвы и Ленинграда и 50-километровой полосы вокруг Харькова, предоставляется право беспрепятственного проживания в других местностях Союза ССР, и выдаются паспорта по новому месту жительства по введении в этих местностях паспортной системы»[4]. Такая паспортизация предполагала контроль правоохранительных органов в отношении населения – проще было выявить укрывающиеся кулацкие, антиобщественные и уголовные элементы. Данный эксперимент посчитали настолько положительным, что в последующие предвоенные годы уже во всех городах Советского Союза граждане получили паспорта.

А вот жители деревень и поселков, а это более 60 млн взрослых человек, практически до середины 1970-х годов паспортов так и не имели. Удивительно, но при развитом социализме – как тогда считалось, этот факт означал, что огромная масса людей проживала, можно сказать, в условиях «крепостного права». Ведь при отсутствии паспорта человек по своему усмотрению не мог переехать в другой город, не имел права получить высшее образование без одобрения колхозной администрации, даже поменять род деятельности и место жи-

тельства тоже не мог.

С октября 1937 г. для идентификации личности гражданина СССР в паспорта стали вклеивать фотографию, второй экземпляр которой находился в архивах милиции по месту выдачи паспорта. Для заполнения бланков паспортов во избежание подделок, Главное управление милиции ввело специальные чернила и особую специальную мастику для печатей, а также штампы по креплению фотокарточек. Во все отделения милиции направлялись оперативно-методические «ориентировки» о способах распознания поддельных документов. Для ужесточения мер по «поддержанию паспортного режима» милиция кроме собственных сил привлекала сторожей, дворников и прочих «доверенных лиц».

В 1937 г. паспорта были выданы всем, кто имеет на это право. В сельских местностях паспорта получили лишь лица, уходящие на учебу, на лечение и по другим причинам, поэтому сообразительные крестьяне использовали любую ничтожную возможность, любую лазейку, чтобы обзавестись паспортом.

Паспорт в эти годы был особым документом, ведь помимо фамилии, имени, отчества гражданина непременно указывались сведения о его прописке, национальности, семейном положении, о детях, наличие заграничного паспорта и даже социальный статус – рабочий, пенсионер, учащийся, служащий, иждивенец. В предвоенное время самовольный уход с государственных, общественных и кооперативных предприятий, а также переход с одного предприятия или учреждения в другое были строго запрещены, и в 1940 г. в советском паспорте появилась еще одна строка – место работы.

В послевоенные годы крестьянин, желающий поехать куда-нибудь дальше районного центра, обязан был получить разрешение в сельсовете, у председателя колхоза или же районного начальства, и срок действия такого «отпуска» составлял не более 30 дней.

В период «хрущевской оттепели» паспортная система оставалась такой же бескомпромиссной и строгой. Выдача паспортов регулировалась «Положением о паспортах», утверждённым Постановлением Совета Министров СССР от 21 октября 1953 г., полный текст которого является секретным. В селах царила бедность, и народ стремился перебраться в города. Работа и скромное жалованье были мечтой обнищавшего крестьянства.

С ростом промышленного производства в городах и, как следствие, с возникновением острого дефицита рабочих рук на крупных

городских предприятиях, в жизни граждан, имевших паспорта, и граждан без паспортов наметились перемены. В 1956 г. Н. С. Хрущев отменил уголовную ответственность за самовольный уход с работы, а в 1957 г. смягчил условия выезда колхозников за пределы села, и теперь, вне зависимости от происхождения, все желающие могли получить паспорт и отправиться покорять тайгу, поднимать целину и возрождать промышленность. Так, за четыре последних года деятельности Н. С. Хрущева на посту главы государства из деревень в города ушли 7 млн человек.

Однако ограничения в паспортных правах сельских жителей продолжали поддерживаться властями сознательно. Так, министр внутренних дел Н. П. Дудоров, в секретном циркуляре № 42 от 27 февраля 1958 г., который был адресован министрам союзных республиках, указывал: «Не допускать направления граждан из сельской не паспортизированной местности за пределы области, края, республики (не имеющей областного деления) на сезонные работы по справкам сельских Советов или колхозов, обеспечивая выдачу этой категории граждан краткосрочных паспортов на срок действия заключенных ими договоров»[5].

Передвижение по стране хоть строго и не регламентировалось, однако выбор постоянного места жительства был ограничен пропиской. Жизнь гражданина без прописки влекла за собой штраф, а при повторном задержании следовали исправительно-трудовые работы сроком до одного года. Участковые милиционеры и даже дворники имели право контролировать население на предмет прописки. Таким образом, становится очевидным тот факт, что паспортная система дала государству возможности для тотального контроля над населением.

28 августа 1974 г. Постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР «О мерах по дальнейшему совершенствованию паспортной системы в СССР» принимается решение о введении с 1976 г. паспорта гражданина СССР нового образца[6]. Согласно данному положению следовало, что «паспорт гражданина СССР обязаны иметь все советские граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста», а в период с 1976 по 1981 г. должна была быть произведена полная выдача и обмен на новые документы. Новацией являлось еще и то обстоятельство, что паспорта теперь оформлялись не на определенный конкретный срок, они стали постоянными.

Так, впервые в советском государстве в гражданских правах были уравнены рабочие и крестьяне и уже в 1982 г. все граждане Совет-

ского Союза, достигшие шестнадцатилетнего возраста, стали обладателями паспорта, так громко воспетого еще в 20-х годах Владимиром Маяковским.

© Романова И. В., 2018

[1] Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 27 декабря 1932 г. № 1917 «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописки паспортов» – www.libussr.ru (дата обращения 10.02.2018).

[2] Постановление СНК СССР от 14 января 1933 г. № 43 «Об утверждении инструкции о выдаче паспортов». – www.libussr.ru (дата обращения 10.02.2018).

[3] Там же. П. 19

[4] Там же. П. 20

[5] Государственный архив Российской Федерации. Ф. 9401. Оп. 12. Д. 233. Т. 2, б/н.

[6] Собрание постановлений Правительства СССР. 1974. № 19. Ст. 109.

А. А. Беженцев*

ОСОБЕННОСТИ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ

Для придания перспективного и комплексно организованного характера правозащитной и правоохранительной административной деятельности всех элементов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних в современной России требуется доскональный и кропотливый анализ накопленного в этой сфере исторического опыта, его положительных и отрицательных сторон, подробное зондирование которого позволит лучше рассмотреть их социально-правовую сущность, место в государственном механизме и тенденции дальнейшей эволюции.

В послевоенные годы значительное внимание уделялось проблемам ранней профилактики совершения административных и иных правонарушений подростками. Данное направление было отражено в изданных Советом Министров Союза Советских Социалистических Республик Постановлениях от 8 апреля 1952 г. № 1708 и от 30 января 1954 г. № 171 «О мероприятиях по улучшению работы детских домов». Отмечая хорошие результаты работы комиссий по устройству детей, оставшихся без попечения родителей, подчеркнем, что одним из доминантных признаков стало более четкое отношение к организации контроля и надзора за условиями проживания и воспитания детей, находящихся на патронате и под опекой. Не менее важное значение имело прогрессивное привлечение общественности к шефству над детскими сиротскими организациями, а также более скоординированная работа всех учреждений по профилактике детской безнадзорности, беспризорности, бродяжничества и попрошайничества.

К 1950 г. практически во всех крупных городах, промышленных центрах, центрах сельской местности, на железнодорожных пассажирских вокзалах и крупных станциях железной дороги создаются детские комнаты милиции. В практику работы входило и создание детских комнат на общественных началах, помимо этого, большую помощь в административной деятельности милиционеров стал оказывать появившийся в Союзе Советских Социалистических Республик

* *Беженцев Александр Анатольевич* – заместитель начальника кафедры административной деятельности органов внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

институт внештатных инспекторов детских комнат.

Впервые детские комнаты милиции были созданы для противодействия беспризорности несовершеннолетних в период Великой Отечественной Войны, для чего Правительством Советского Союза и Народным комиссариатом внутренних дел СССР был принят комплекс приказов и постановлений. Приказ Народного комиссариата внутренних дел СССР № 312 от 1941 г. объявил инструкцию «О работе детских комнат милиции». По данному правовому документу комнаты привода для детей заменялись на детские комнаты милиции, которые начали появляться при городских, районных и линейных отделениях милиции для помещения туда детей на время, требуемое для уточнения причин беспризорности и безнадзорности, передачи родителям, лицам, их заменяющим или направления в соответствующие учреждения для несовершеннолетних. Сотрудники детских комнат милиции были введены в штат отделений милиции, на территории которых находились эти комнаты.

Исходя из объема работы и количества доставленных в детские комнаты милиции несовершеннолетних, Директивой Народного комиссариата внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик от 22 сентября 1942 г. № 403 штатная численность сотрудников составляла две единицы: инспектор милиции и помощник инспектора. Им полагалось государственное денежное довольствие, усиленный паек, форменное обмундирование, достаточное материальное обеспечение, огнестрельное оружие, а укомплектовывались они за счет сотрудников милиции, по своим профессиональным и моральным качествам, соответствовавшим данной деятельности и не подлежавшим призыву в Красную Армию. Учитывая, что практически все годные для армии мужчины были направлены на фронт, работниками детских комнат милиции были в основном милиционеры женского пола. В дальнейшем число детских комнат постоянно увеличивалось. 12 июня 1943 г. Приказ № 0231 Народного комиссариата внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик утвердил штаты детских комнат милиции при органах милиции на транспорте.

В 50-е годы детская комната милиции стала предохранительным ядром подростковой безнадзорности. Как правило, детские комнаты милиции располагались на первых этажах жилых домов, из-за невозможности их типового строительства, поэтому в детских комнатах присутствовали не только помещения для инспекторов милиции по

делам несовершеннолетних и для административного разбирательства с безнадзорными и правонарушителями, но и был санузел, имелись комнаты для содержания несовершеннолетних со спальными местами, в которых дети могли даже некоторое время проживать до их устройства в сиротские учреждения. На входах в подъезд висела соответствующая табличка, видя которую многие безнадзорные дети, устав от голода, материальных и физических лишений, сами приходили туда с просьбой об их дальнейшем устройстве. Кроме того, детская комната милиции оказывала помощь не достигшим совершеннолетия лицам в направлении на учебу и устройстве на работу.

В 50-х годах XX в. законодательство в отношении несовершеннолетних гуманизировалось и осужденные несовершеннолетние, не достигшие восемнадцати лет, переводились из тюрем в трудовые исправительные учреждения для осужденных лиц, не достигших совершеннолетия, отдела детских колоний Министерства внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик. Исключение составляли осужденные за преступные деяния, совершенные в местах лишения свободы; грубые нарушители трудового режима; многократно судимые вне зависимости от состава преступления и сроков наказания рецидивисты; осужденные за преступления против основ действующего социалистического строя, бандитизм, разбойные нападения, умышленное убийство и умышленное причинение тяжкого и средней тяжести вреда здоровью.

Важной задачей трудовых колоний была подготовка подростков-преступников к полезной трудовой деятельности. Уверенно вставшим на путь перевоспитания позволялось работать в колонии и после достижения ими восемнадцати лет. Трудовая деятельность воспитанников до четырнадцати лет ограничивалась двумя часами в день. Разрешался и выход за пределы трудовой колонии по персональному единовременному пропуску начальника исправительного учреждения. Осужденные от 16 лет, злонамеренно нарушающие распорядок дня в трудовой колонии, могли быть переведены в тюрьму на определенный срок. Приказ № 166 от 6 мая 1957 г. «Об обязательном участии воспитанников детских колоний в период летних каникул в сельскохозяйственных работах колхозов и совхозов» закреплял, что все несовершеннолетние в летние каникулы обязаны были не менее десяти дней поработать в совхозе, колхозе.

Важным шагом вперед к профилактике преступлений среди не достигших совершеннолетия лиц можно считать издание Советом

Министров РСФСР 4 октября 1957 г. «Положения о комиссиях по устройству детей и подростков при Советах Министров автономных республик и исполкомах краевых, областных, окружных, городских, районных Советов депутатов трудящихся»[1]. Указанным Положением комиссии были обязаны устраивать в детские учреждения не только детей, оставшихся без родителей, но и всех нуждающихся несовершеннолетних. Они агломерировали усилия в данном направлении органов социального обеспечения и народного образования, в том числе по оказанию педагогической и материальной помощи нуждающимся семьям. Комиссии (кроме районных) в соответствии с Положением имели право помещать несовершеннолетних в воспитательные колонии Министерства внутренних дел союзных республик. Кроме того, рассматриваемое Постановление предписывало строить спортивные площадки для детей при школах и домоуправлениях, формировать родительские комитеты и комиссии содействия при всех домоуправлениях для организации многоплановой работы с детьми, устраивать на работу достигших шестнадцати лет несовершеннолетних, обязывая при том директоров, начальников и заведующих предприятий, учреждений и организаций принимать на работу направляемых комиссиями подростков.

Очередной ступенью вверх в эволюции советского уголовного права в отношении уголовной ответственности лиц, не достигших совершеннолетия, послужили подписанные 25 декабря 1958 г. «Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик»[2], которые, увеличив возраст уголовной ответственности несовершеннолетних, многократно расширили применение мер воспитательного воздействия принудительного характера. В основах прописан единый возраст привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности с шестнадцати лет, и лишь в некоторых случаях – с четырнадцати лет. К лицам, не достигшим совершеннолетия, не могли применяться такие виды уголовных наказаний, как: тюремное заключение, ссылка, высылка и высшая мера наказания – смертная казнь.

Итак, на сегодня накоплен некоторый весьма положительный опыт отречение от применения которого в современной действительности ведет к ухудшению превенции безнадзорности, беспризорности и административных деликтов не достигших совершеннолетия лиц.

© Беженцев А. А., 2018

[1] Сборник приказов и инструкций Министерства просвещения РСФСР. 1957 № 51. С. 25.

[2] Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. 1959. № 1. Ст. 6.

О. Е. Финогентова*
В. В. Рубашкин**

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ МИЛИЦИИ НА ТЕРРИТОРИИ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В ПОСЛЕВОЕННЫЕ ГОДЫ

Присоединение немецкого города Кёнигсберга к СССР в результате победы Советского Союза в Великой Отечественной войне – это уникальный случай, позволяющий исследовать процесс формирования на новоприобретенной территории с нуля системы советского государственного управления, важной частью которой являлась система органов милиции.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1946 г. «Об образовании Кёнигсбергской области в составе РСФСР»[1] на территории города Кёнигсберга и прилегающих к нему районов была образована Кёнигсбергская область, которая была включена в состав Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 июля 1946 г. Кёнигсбергская область была переименована в Калининградскую, а город Кёнигсберг – в Калининград[2].

Официальной датой образования органов внутренних дел Калининградской области принято считать 17 июля 1946 г., когда министр внутренних дел С. Н. Круглов подписал приказ № 00484, которым утвердил штат УМВД по Кёнигсбергской области, в соответствии с которым в состав УМВД вошли управления милиции – областное и городское[3].

Однако органы милиции Калининградской области начали создаваться и развертывать свою служебно-оперативную деятельность ещё с 1 июля 1946 г. (до этого момента их функции осуществлялись оперативными группами МВД), а уже с сентября 1946 г. они планомерно и нормально начали свою работу[4].

По состоянию на 1 октября 1946 г. в Калининградской области и городе Калининграде было организовано 2 горотдела, 5 райотделов, 8 райотделений МВД и 2 городских отделения милиции, одно в городе

* *Финогентова Ольга Евгеньевна* – профессор кафедры теории и истории государства и права Юридического института Балтийского федерального университета имени И. Канта, доктор юридических наук, профессор.

** *Рубашкин Владимир Владимирович* – аспирант кафедры теории и истории государства и права Юридического института Балтийского федерального университета имени И. Канта.

Раушен (затем переименован в г. Светлогорск), входящее в состав Приморского РО МВД, одно в г. Балтийске и 8 городских отделений в г. Калининграде.

Первоначально Управление милиции области по штатному расписанию насчитывало 122 человека. В структуру Управления входили такие подразделения как руководство, секретариат, политчасть, оперативный отдел, отдел уголовного розыска и БХСС, а также государственная автомобильная инспекция, группа виз и регистрации иностранцев. Городское управление милиции по численности было небольшим, всего 67 человек. В его подчинении состояло 8 отделений милиции, насчитывавших в своих штатах 445 сотрудников.

Уже на 1 июля 1947 г. было создано и работало 27 органов милиции и 2 подразделения: взвод ведомственной милиции и взвод РУД (регулировщики уличного движения), с наличием личного состава 1116 человек, из них рядового состава – 535 человек, оперативно-начальствующего – 517 человек, младшего начсостава – 64 человека[5].

Рядовой состав был укомплектован, главным образом, из числа демобилизованных военнослужащих Советской армии. Личный состав работников милиции Калининградской области комплектовался в основном по централизованным разнарядкам отдела кадров МВД СССР за счет органов милиции других республик, краев и областей. Однако, отделы кадров некоторых МВД республики и УМВД краев и областей к вопросу выделения сотрудников на укомплектование Калининградской области относились формально, посылая по разнарядкам ОК МВД СССР худших работников с неоднократными взысканиями за пьянство и другие проступки.

Помимо этого, впервые послевоенные годы на работе сотрудников милиции сказывались и значительные проблемы с продовольственным снабжением и жилой площадью, а также отсутствие опыта оперативной работы и низкий общеобразовательный уровень.

В связи с этим, важным направлением деятельности Управления милиции УМВД Калининградской области в период с 1946 по 1947 гг. было поднятие служебной квалификации оперативного и руководящего состава периферийных органов. В этих целях политотделом Управления с августа 1946 г. по июль 1947 г. проводились сроком от 5 до 10 дней с отрывом от работы семинарские занятия по повышению знаний оперативно-розыскной и следственной работы[6].

Во многом, первый период создания и развертывания работы органов милиции на территории Калининградской области можно назвать ор-

ганизационным. Он сопровождался большим количеством трудностей. Это и вышеупомянутый дефицит квалифицированных кадров, и высокая криминогенная обстановка в области. В городе Калининграде и области к 1946 г. ещё оставалось свыше 100 000 немецкого населения, а также около 15 000 человек репатриированного населения[7]. Кроме того, в период отсутствия органов милиции с апреля 1945 г. по июль 1946 г. в область попало значительное количество криминального элемента со всего СССР, что являлось, на наш взгляд, одним из следствий активно начавшегося в то время переселенческого процесса.

В организационный период на местные органы милиции были возложены не только функции по предотвращению и расследованию преступлений, но и документационный учет населения, а также контроль за переселенческим процессом. Органы милиции проводили большую работу по оказанию содействий временным гражданским органам государственного управления Калининградской областью в выполнении постановления Совета Министров СССР № 1298 от 21 июня 1946 г. по переселению в Калининградскую область колхозников. Так, на 1 октября 1946 г. в область прибыло свыше 41 тыс. человек. Всех их милиция встречала на железнодорожных станциях, сопровождала по районам области и в первый период несла охрану по месту их расселения[8]. При этом, только во втором полугодии 1946 г. милицией было снято с поездов 23 531 человек, незаконно следовавших в Калининградскую область. Из них 643 человека были арестованы[9].

Оторванность органов милиции от основной работы с целью документации населения и обеспечения переселения колхозников, значительный некомплект состава, а также такие специфические особенности послевоенного положения Калининградской области как отсутствие телефонной связи с районами, трудности с переводчиками, существенно затрудняли оперативную работу по борьбе с преступностью.

Тем не менее, органы МВД и милиции с возложенными на них задачами справились. Выполняя приказы МВД СССР № 270 и № 280 об усилении мер борьбы с уголовной преступностью и последующих директивных указаний по этому же вопросу, органы милиции Калининградской области сумели улучшить показатели раскрываемости преступлений.

© Финогентова О. Е., 2018
© Рубашкин В. В., 2018

[1] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 7 апреля 1946 года «Об образовании Кёнигсбергской области в составе РСФСР» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1967 гг. Т. 1. М., 1968.

[2] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 июля 1946 года «О переименовании города Кёнигсберга в город Калининград и Кёнигсбергской области в Калининградскую область» // Сборник законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР. 1938–1967 гг. Т. 1.
[3] Управление МВД России по Калининградской области. Исторический формуляр. – https://39.мвд.рф/umvd/история (дата обращения: 17.01.2018).
[4] Государственный архив Калининградской области (далее – ГАКО). Ф. 407. Оп. 1. Д. 1. Л. 29.
[5] ГАКО. Ф. 407. Оп. 1. Д. 1. Л. 29.
[6] ГАКО. Ф. 407. Оп. 1. Д. 1. Л. 54.
[7] ГАКО. Ф. 407. Оп. 1. Д. 1. Л. 54.
[8] ГАКО. Ф. 407. Оп. 1. Д. 1. Л. 55.
[9] ГАКО. Ф. 407. Оп. 1. Д. 1. Л. 55.

А. М. Егоров*

ПЕРЕУСТРОЙСТВО СИСТЕМЫ ИСПРАВИТЕЛЬНО-ТРУДОВЫХ КОЛОНИЙ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ РЕОРГАНИЗАЦИИ И ЛИКВИДАЦИИ ГУЛАГА (КОНЕЦ 1940-Х – НАЧАЛО 1960-Х ГОДОВ)

Отдел исправительно-трудовых колоний Управления Народного комиссариата внутренних дел по Псковской области был организован в сентябре 1944 г. на базе принятых от Управления исправительно-трудовых и лесных колоний Управления народного комиссариата внутренних дел по Ленинградской области десяти инспекций исправительно-трудовых работ и одной инспекции исправительно-трудовых работ от отдела исправительно-трудовых колоний Управления НКВД по Калининской области. В конце 1950-х годов в соответствии с решением XX съезда КПСС об упразднении уголовно-исправительных лагерей происходит срочное строительство на территории области исправительно-трудовых колоний производственного типа.

В послевоенные годы на территории Псковской области были организованы ряд тюрем и ИТК, а в структуре УНКВД уже в 1944 г. создан для руководства ИТУ тюремный отдел, который возглавил Т. Я. Андреев, а с 1946 г. – М. Ф. Вертиков. Первые две тюрьмы – в Пскове и Острове – с лимитной емкостью в 710 человек, начали действовать в августе 1944 г., к 1 января 1946 г. их емкость была увеличена до 900 человек, а фактически содержалось 1223 человека[1].

В период послевоенного восстановления на территории Псковского края было создано несколько мест заключения лагерного типа для уголовных осужденных: в поселке Торошино на территории Псковского района, в Грызавино Островского района, в Суханово недалеко от Великих Лук и непосредственно на территории города Пскова – в районе Овсищи. Кроме лагерей на территории Пскова, Великих Лук и Острова функционировали тюрьмы.

Всего к концу 1947 г. в шести исправительно-трудовых учреждениях края содержалось 1859 человек (из них 1383 мужчин,

* *Егоров Андрей Михайлович* – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Псковского филиала Академии ФСИН России, кандидат исторических наук, доцент.

476 женщин и 26 детей в возрасте до двух лет при отдельном лагерном пункте № 1 в городе Пскове).

В 1947 г. для повышения производительности труда заключенных начала внедряться система зачета рабочих дней в срок отбывания наказания. В 1950 г. было принято Постановление Совета Министров СССР о введении системы оплаты труда заключенных, из которой, однако, исключались приговоренные к каторжным работам (как правило, пособники оккупантов или военные преступники).

В марте 1950 г. заместитель начальника УМВД по Псковской области подполковник Чагин обратился к секретарю Псковского облисполкома ВКП(б) К. С. Фирсову с просьбой поставить перед министром внутренних дел СССР С. Н. Кругловым вопрос о разрешении организации на территории области промышленной колонии деревообрабатывающего профиля. Необходимость промышленной колонии именно такого профиля в условиях Псковской области обуславливалась, по мнению руководства, следующими причинами:

1) большим спросом указанной выше продукции внутри Псковской области в колхозах и заготовительных организациях;

2) в исправительных колониях Псковской области ежегодно оседало большое количество заключенных второй группы трудоспособности, использование которых на контрагентских работах внутри региона не представлялось возможным.

В результате псковские колонии ежегодно приносили все более увеличивавшиеся убытки: в 1947 г. они составляли 1278 тыс. руб., в 1948 г. – 1569 тыс. руб., в 1949 г. – 2744 тыс. руб. Руководство УМВД по Псковской области предупреждало облисполком, что в 1950 г. при отсутствии предлагавшейся промколонии эти убытки значительно возрастут. Это обстоятельство было связано с тем фактом, что из общего количества заключенных, содержащихся в колониях региона, используются на работе по договорам с хозяйственными организациями около 400–450 человек, остальная же часть заключенных содержалась в зоне без использования на работе в связи с отсутствием в колониях производственных площадей[2].

Подробный расчет по организации промколонии был выслан руководством УМВД по Псковской области начальнику ГУЛАГа Добрынину 7 марта 1950 г. (за № 1/00144).

Согласно Указу от 27 марта 1953 г. об амнистии из лагерей и колоний освободилось свыше 1 млн человек, осужденных за общеуголовные преступления. Многие из них, вернувшись в родные места

или осевшие в городах, принялись за старое. К тому же не все из них оказались трудоустроенными. В Псковской области в октябре 1953 г., например, не работали 7 % амнистированных. Именно они, как единодушно утверждали начальники райотделов МВД, составляли основной контингент преступников и правонарушителей. Возросла доля нераскрытых преступлений: так, к осени 1953 г. 75,8 % всех совершенных разбойных нападений не была раскрыта. Особенно обострилась ситуация в приграничном с Прибалтикой Пыталовском районе, куда прибыло до 300 ранее судимых и амнистированных, осевших на хуторах.

МВД освобождалось от производственно-хозяйственной и строительной функций, прекратилось сооружение многих начатых в стране силами заключенных «великих сталинских строек». ИТУ (за исключением тех, где содержались осужденные за государственные преступления) перевели в состав Министерства юстиции, как и отдел детских колоний. Однако уже в следующем году постановлением Совета Министров СССР от 21 января 1954 г. места заключения были возвращены в систему МВД СССР.

В том же 1954 г. стало практиковаться условно-досрочное освобождение лиц, доказавших свое исправление честным отношением к труду и примерным поведением. Продолжали применяться зачеты рабочих дней.

Начавшийся после XX съезда КПСС процесс демонтажа ГУЛАГа и реорганизация ИТУ и мест заключения затронул и Псковскую область. В соответствии с приказом МВД СССР еще в ноябре 1954 г. была создана комиссия, призванная определить трудоспособность всех заключенных с целью упорядочения их трудового использования.

По состоянию на 15 октября 1958 г. в исправительно-трудовых колониях УВД Псковского облисполкома содержалось 1784 заключенных. Их распределение по исправительно-трудовым учреждениям области выглядело следующим образом[3]:

№ п/п	*Подразделение*	*Место расположения*	*Количество заключенных*
1.	Исправительно-трудовая колония № 1	Псков, р-н Овсище	506
2.	Исправительно-трудовая колония № 2	Псковский р-н, Торошино	266

3.	Исправительно-трудовая колония № 3	Островский р-н, Грызавино	283
4.	Исправительно-трудовая колония № 4	Великолукский р-н, Кострово	292
5.	Исправительно-трудовая колония № 5	Великолукский р-н, Суханово	430

Исправительно-трудовые колонии УМВД по Псковской области № 1 и 5 обладали некоторой собственной производственной базой, а № 2, 3 и 4 – контрагентскими, две из которых были заняты на добыче торфа, а одна на лесозаготовительных работах соответственно. Практически перед всеми этими подразделениями ОИТК УМВД по Псковской области стояла нараставшая на протяжении 1950-х годов проблема занятости спецконтингента. До определенного времени ее удавалось решать путем заключения соответствующих подрядных договоров с хозяйственными организациями. Но к концу 1950-х годов использование рабочей силы заключенных даже в контрагентских колониях все больше осложнялось по причинам как сезонного характера доступных работ, так и в связи с нежеланием многих гражданских организаций продлевать соответствующие договоры.

Основным объектом приложения сил для ИТК Псковской области в данный период являлись либо торфоразработки, либо лесозаготовки. Однако добыча торфа на торфоразработках с октября по апрель в основном прекращалась, а на погрузочных и подготовительных работах в этот сезон использовалось не более 20–25 % от лимитного наполнения рабочей силы. В результате в осеннее-зимний период в таких ИТК до 450 человек не могли быть трудоустроены. Кроме того, директора доступных торфопредприятий официально предупредили руководство ОИТК УМВД по Псковской области об отказе от дальнейшего использования рабочей силы заключенных. Такая же ситуация складывалась в конце 1950-х годов и на лесозаготовках[4].

Руководство УВД Псковской области задумалось об организации колонии нового типа с собственной производственной базой. 20 октября 1958 г. начальник УВД Псковского Облисполкома полковник Кузьмин обратился за поддержкой данной инициативы к первому секретарю Псковского Обкома КПСС М. Я. Канунникову. В результате было решено строить на территории Псковской области ИТК нового типа – с собственной производственной базой. Для этого было решено использовать инфраструктуру расформированных в 1957 г. меж-

колхозных машинно-тракторных станций (МТС). А в 1959 г. в соответствии с решением XX съезда КПСС старые учреждения, по сути, лагерного типа, за исключением ИТК № 1 в районе Овсищ города Пскова, были уже ликвидированы. В 1961 г. началась работа по переоборудованию под исправительно-трудовые колонии бывших МТС в поселках Середка Псковского района и Крюки Островского района, а еще чуть позднее – в Идрице Себежского района Псковской области.

© Егоров А. М., 2018

[1] Государственный архив Псковской области (далее – ГАПО). Ф. 1219. Оп. 2. Д. 332. Л. 103.
[2] ГАПО. Ф. 1219. Оп. 1. Д. 1073. Л. 36.
[3] ГАПО. Ф. 1219. Оп. 2. Д. 1103. Л. 97.
[4] ГАПО. Ф. 1219. Оп. 2. Д. 1103. Л. 99.

В. М. Шеншин*

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В 1970–1991 ГОДАХ

Экологическая функция российского государства становится одной из важнейших для настоящего времени[1]. Новые открытия XXI в. наряду с новациями принесли неизвестные ранее угрозы и опасности, оказывающие воздействие на жизнь и здоровье граждан, комплексное развитие государства, экологическую безопасность. Отсюда проистекает необходимость в поиске новых подходов к определению организационных и правовых основ взаимоотношений общества и природы.

В конце XX – начале XXI в. наблюдается тенденция, при которой основные усилия правоохранительных органов направлены на борьбу с общеуголовной преступностью, не придавая при этом особого значения природоохранительной деятельности. Поэтому возникает необходимость вести речь об улучшении эффективности природоохранительной деятельности органами внутренних дел. Осуществление такой деятельности станет плодотворной при соблюдении объективных и субъективных условий. Так, В. И. Волков указывал, что: «Недостаточно высокая эффективность этого важнейшего вида государственной деятельности обусловлена отсутствием детальной регламентации в ведомственных нормативных актах функциональных обязанностей и прав ее служб, несовершенством организационной структуры соответствующих звеньев, недостаточностью контактов с природоохранительными органами и координации данной деятельности различных подразделений органов внутренних дел»[2].

Поэтому считаем необходимым остановиться на роли и месте милиции в обеспечении экологической безопасности государства в 1970–1991 гг.

Действовавшие до 70-х годов XX в. положения об МВД не содержали прямых указаний об участии милиции в охране природы. В Постановлении Совета Министров СССР от 10 декабря 1969 г. № 940 «О мерах по усилению рыбных запасов в водоемах СССР»[3] закреплялась функция милиции в области охраны окружающей среды, которое

* *Шеншин Виктор Михайлович* – преподаватель кафедры конституционного и административного права факультета (командного) Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат юридических наук.

обязывало милицию разрабатывать и осуществлять мероприятия по усилению борьбы с незаконными рыбным и другими водными добывающими промыслами, а также содействовать органам рыбоохраны в работе по контролю за соблюдением правил рыболовства и охране рыбных запасов.

Постановлением Совета Министров СССР от 18 июня 1971 г. № 395 «Об утверждении Правил пожарной безопасности в лесах СССР и о мерах по усилению противопожарной охраны лесов» МВД СССР предписывалось разработать и осуществить мероприятия по усилению охраны лесов в местах массового отдыха трудящихся.

29 декабря 1972 г. было принято постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов», в котором для МВД СССР и Министерства здравоохранения СССР устанавливалось осуществление совместного надзора за соблюдением санитарных правил содержания улиц, дворов, и других территорий населенных пунктов, а также загородных мест отдыха трудящихся и пляжей, оказывает соответствующим органам содействие в осуществлении мер по охране и защите от загрязнения природных богатств, борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства[4].

Указанные направления деятельности милиции нашли свое отражение также в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г.[5]

В целях борьбы с нарушениями правил охоты было принято Постановление Совета Министров СССР 23 июля 1975 № 646 «Об установлении единого порядка приобретения, учета и хранения охотничьих ружей», в соответствии с которым на МВД СССР и его органы на местах возлагалось обеспечение контроля за приобретением, хранением, использованием и регистрацией (перерегистрацией) охотничьих ружей, а также выдачу разрешений на их приобретение и хранение.

Таким образом, в начале 70-х годов XX в. роль и место милиции в системе механизма государства определялось Приказом МВД СССР от 9 апреля 1973 г. «О мероприятиях по выполнению органами внутренних дел Постановления ЦК КПСС и СМ СССР от 29 декабря 1972 г. № 898 "Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов"»[6].

Особую роль в обеспечении экологической безопасности в сфере борьбы с браконьерством, нарушениями правил охоты и рыболовства,

хищениями и спекуляцией рыбы и рыбопродуктами сыграл принятый приказ МВД СССР от 28 ноября 1983 г. № 215 дсп «О совершенствовании работы органов внутренних дел по оказанию содействия природоохранительным органам».

Во исполнение законов Российской Федерации от 19 октября 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» и от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» Министерством внутренних дел РФ был издан Приказ от 12 июля 1993 г. № 330 «О мерах по улучшению природоохранной деятельности в МВД России», в котором давался анализ природоохранительной деятельности в системе МВД СССР, где отмечалось, что улучшения в этой области не наступило[7].

Итак, анализ законодательных основ природоохранительной деятельности милиции вплоть до 1991 г. показывает, что данный процесс выглядел как отдельные правовые предписания, где четко прослеживался механизм придания милиции только отдельных функций. Отсутствие комплексного ведомственного акта отрицательно сказывалось на осуществлении природоохранительной деятельности милиции.

© Шеншин В. М., 2018

---

[1] *Шеншин В. М.* 1) Природоохранная деятельность органов внутренних дел // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 года / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2017. С. 65–67; 2) Экологическая функция российского государства в свете проводимой уголовно-экологической политики // Уголовное право, уголовный закон: теория и практика: Сборник научных статей / Санкт-Петербург, 2017. С. 326–330.

[2] *Волков В. И.* Некоторые пути повышения эффективности деятельности милиции по охране природы. М., 1977. С. 92–93.

[3] Постановление Совета Министров СССР от 10 декабря 1969 г. № 940 «О мерах по усилению рыбных запасов в водоемах СССР» // Собрание постановлений СССР. 1970. № 10. Ст. 3.

[4] *Боголепов Р. Д., Жаворонков Н. М.* Организационно-правовые основы деятельности милиции по охране природы. М., 1977. С. 7.

[5] Указ Президиума Верховного Совета ССС от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» утвержден Законом СССР от 19 июля 1973 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 30. Ст. 398.

[6] *Чертова Н. А.* Роль органов внутренних дел и перспективы их деятельности в обеспечении экологической безопасности России // Государство и право. 2006. № 5. С. 35-40.

[7] *Бакунина Т. С.* О некоторых проблемах борьбы с экологическими правонарушениями (по материалам Всероссийского совещания) // Государство и право. 1997. № 1. С. 109.

Раздел X

ПОЛИЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. В. Никуленко*

ЗАРОЖДЕНИЕ ИНСТИТУТА ОБСТОЯТЕЛЬСТВ, ИСКЛЮЧАЮЩИХ ПРЕСТУПНОСТЬ ДЕЯНИЯ, В РУССКОМ (РОССИЙСКОМ) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Для более полного уяснения смысла рассматриваемых положений необходимо обратиться к истории зарождения в России института обстоятельств, исключающих преступность деяния. «Изучение прошлого может и должно служить средством для того, чтобы понять настоящее и предвидеть будущее и на основе этого осмыслить развитие науки как целенаправленный исторический процесс. В этом состоит … одна из главных, если не главная, задача истории науки», – писал крупный специалист в этой сфере академик Б. М. Кедров[1].

Как верно считает В. А. Блинников, «история формирования института обстоятельств, исключающих преступность деяния, феноменальна в силу грандиозного разрыва между теорией и законодательной практикой»[2].

* *Никуленко Андрей Вячеславович* – заместитель начальника кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Ситуация необходимой обороны впервые упоминается в древнейших памятниках русского права – договорах с греками при князе Олеге (911) и князе Игоре (945), где указывалось, что хозяин имел право убить вора: «если ять будеть, в том часе тать (вор), егда татбу сътворить… и убиен будеть, да не взыщется смерть его». Если же вор не оказывал какого-либо сопротивления, то хозяин мог только связать его[3].

Оборону имущества допускало еще древнееврейское законодательство. В законах Моисея говорилось: «Если кто застанет вора подкапывающего и ударит его так, что тот умрет, то кровь не вменится ему. Но если взошло над ним солнце, то вменится ему кровь»[4]. Цитируемый закон разрешал убить ночного вора. При восходе же солнца, когда поднимались соседи, могущие прийти на помощь, убийство вора запрещалось. В убийстве при солнце библейское законодательство усматривало только чувство мести.

Самый первый систематизированный источник русского права – Русская Правда (древнейшая редакция, созданная не позднее 1054 г. – Краткая Правда) содержала нормы различных отраслей права, но, в первую очередь, уголовного и процессуального. Так, ст. 38 допускалось безнаказанное причинение вреда вору, если он был застигнут у клети, коня или другого имущества: «Если убьют вора на своем дворе или у хлева, то так тому и быть»[5]. Невозможно с уверенностью сказать, что же имел ввиду древний законодатель – необходимую оборону, задержание преступника или месть, так как согласно этим положениям правомерным признается даже убийство вора, не оказывающего сопротивления. Однако вводились и определенные ограничения: «Если же додержали (его) до рассвета, то отвести его на княжий двор; а если же его убьют и люди видели (его) связанным, то платить за него» [6]. Статьей 40 Русской Правды предписывалось в случаях задержания вора и его обезвреживания (связывания, лишения возможности скрыться) доставлять его князю для суда и наказания. Кроме того, устанавливалась ответственность в виде штрафа (виры в 12 гривен[7]) за убийство вора «без необходимости», исключая, тем самым, под страхом наказания, возможность самочинной расправы над преступником. Вместе с тем, убийство задержанного вора без необходимости рассматривалось как смягчающее обстоятельство (для сравнения ст. 19 устанавливала штраф (виру) за убийство простого свободного человека в размере 40 гривен[8], за вырывание бороды или усов – 12 гривен, за обнажение меча – 1 гривну[9]). Отметим, что уже тогда

применялись и поощрительные для задерживающих нормы (ст. 41): «А кто привел вора получает 10 резан… При штрафе в 12 гривен, тот, кто привел виновного получает с него 70 кун».[10]

В статье 77 Русской Правды устанавливалась и обязанность представить вора суду для тех, кто оказался рядом со следами преступления: «Если вор скроется, должно искать его по следу … если жители или хозяева не отведут от себя следа, или не пойдут на след, или станут отбиваться, то платить им за покраденное вместе с продажею за воровство. А след продолжают вести с чужими людьми и свидетелями»[11]. Таким образом, уже в то время государство, осознавая необходимость предупреждения дальнейшего совершения преступлений, вменяло в обязанность своим подданным под страхом кары осуществлять розыск и задержание преступников для дальнейшего осуществления правосудия и назначения наказания.

Небезынтересным представляется ст. 6 Двинской уставной грамоты 1397–1398 гг., устанавливающей ответственность за соглашение (сговор) между потерпевшим и преступником, при котором потерпевшему доставалась сумма штрафа, причитающаяся наместнику в случае, если он отпускал преступника без доставления «на двор»[12].

Белозерская уставная грамота 1488 г. в ст. 13 запрещала самосуд, понимая под этим и отпуск вора, пойманного с поличным. Наказуем был отпуск всякого вора, а не только давшего задержавшему посул[13]. Эта норма интересна с позиций состояния правопорядка в современной России. В настоящее время действующим уголовным законодательством (ст. 75, 76 Уголовного кодекса Российской Федерации) предусмотрена возможность освобождения виновного от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием и примирением с потерпевшим, но только при согласии на то органов предварительного расследования.

Обязанность по задержанию, выдаче властям лиц, совершивших убийства, также была возложена на жителей той местности, где совершено преступление[14].

Таким образом, уже на ранних этапах становления русской государственности хотя и скупо, но очерчиваются границы не только противодействия лицам, посягающим на жизненно важные интересы, но и устанавливаются меры по их задержанию и доставлению в соответствующие «присутственные» места. При этом прослеживается идея соразмерности мер, направленных против преступника, как в момент нападения (преступления), так и после него с точки зрения особенно-

стей противоправного посягательства, поведения участвовавшего в нем лица. Впрочем, делается это весьма непоследовательно. Но все же служит началом в становлении, в целом, всего института, получившего в настоящее время закрепление в главе 8 Уголовного кодекса России.

© Никуленко А. В., 2018

---

[1] *Кедров Б. М.* История науки и принципы ее исследования // Вопросы философии. 1971. № 9. С. 78.

[2] *Блинников В. А.* Понятие и юридическая природа обстоятельств, исключающих преступность деяния // Энциклопедия уголовного права. Т. 7: Обстоятельства, исключающие преступность деяния. СПб., 2007. С. 53.

[3] *Памятники* русского права. Вып. 1: Памятники права Киевского государства. X–XII в. М., 1952. С. 7; *Таганцев Н. С.* Русское уголовное право: Лекции. Часть Общая: В 2 т. Т. 1. М., 1994. С. 196; *Маркелов С. И.* Возникновение и становление государственности и проблемы развития форм государственного устройства в Древней Руси VII–X в. (историко-правовой аспект): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2010.

[4] *Рейнгардт Н. В.* Необходимая оборона. Казань, 1898. С. 28.

[5] Цит. по: *Рейнгардт Н. В.* Необходимая оборона. *С. 80.*

[6] *Водяницкий В. А.* Институт необходимой обороны в источниках права Древнего мира // Юридическая мысль. 2011. № 4. С. 85.

[7] Гривна – брусок треугольного сечения. Представлял собой различной формы слитки серебра весом около 200 гр. – *Большая* российская энциклопедия. Т. 5. М., 2007. С. 744.

[8] *Исаев М. А.* История государства и права России. М., 1994. С. 19.

[9] Краткая Правда // Хрестоматия по истории государства и права России: Учебное пособие / Сост. Ю. П. Титов. М., 2004. С. 4–5.

[10] *Памятники* русского права. Вып. 1. С. 81.

Гривна кун была эквивалентна определенному количеству имеющих хождение монет. В XI в. 1 гривна кун = 20 ногатам = 25 кунам = 50 резанам = 150 вевериц (векшей), в XII в. 1 гривна кун = 20 ногатам = 50 кунам (т. е. куна уменьшилась вдвое). – www.ru.vikipedia.org. (дата обращения: 02.01.2018).

[11] *Байкова Н. Ф.* Формирование и развитие полицейских функций государства в России в IX – начале XX в. (историко-правовой аспект): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Саратов, 2009. 22 с.

[12] *Российское* законодательство X – XX веков: В 9 т. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1984. С. 181.

[13] Там же. С. 198.

[14] Там же. С. 199.

А. В. Попрядухин*

К ВОПРОСУ ОБ УЧЕТЕ ПРИЗНАНИЯ ОБВИНЯЕМЫМ СВОЕЙ ВИНЫ В ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Актами древнерусского права в качестве самостоятельного доказательства по делу предусматривалась присяга, которая состояла в целовании креста на судной грамоте в подтверждение соблюдения ее положений. При отказе обвиняемого дать присягу, его признавали виновным: «А не поцелует креста, тем его и обвинить»[1]. Основным доказательством считалось «собственное признание вины», то есть «показания подсудимого против самого себя, которым он сознает действительность какого-либо обстоятельства»[2].

В Московском государстве с конца XV в. расследование некоторых уголовных преступлений начинает проводиться розыскным (инквизиционным, следственным) процессом или сыском. Судебником Ивана III 1497 г.[3] в процесс дознания вводится пытка особо опасных преступников, применяемая с целью получения от обвиняемого признательных показаний.

Судебник 1550 г. допускал по делам о грабежах и разбое частичное признание; в непризнанной части требовались свидетельские показания, крестное целование. По некоторым категориям дел об особо опасных преступлениях признание обвиняемого, чаще всего получаемое под пыткой, приобретало значение главного доказательства[4].

В Соборном уложении (1649)[5] собственное признание считалось совершенным доказательством. «Без признания преступник не мог быть приговорен к полному законами постановленному наказанию, но на основании других доказательств приговаривался к меньшему»[6], то есть суд не имел права назначать большее наказание в случае, если отсутствует признание подсудимого о своей вине.

В «Кратком изображении процессов и тяжб» (1715), являющимся приложением к Воинскому уставу, собственное признание обвиняемого считалось лучшим доказательством, не требующим никаких других действий для определения истины. К условиям, при которых признание могло быть положено в основу приговора, относили полноту и безоговорочность признания; добровольность признания; доказательство обвиняемым в какой-то мере признаваемых положений.

* *Попрядухин Алексей Вячеславович* – адъюнкт кафедры уголовного процесса Санкт-Петербургского университета МВД России.

Однако на практике допускалось очень широкое применение пытки для получения «добровольного» сознания, что ставило под сомнение ценность признания обвиняемым своей вины[7].

Одним из основных элементов любого доказательства, в том числе и показаний обвиняемого, является достоверность, которая определяется при его оценке. В этой связи нельзя не упомянуть о теории формальных доказательств. Л. В. Головко отмечает, что «в уголовном процессе по Своду законов Российской империи 1832 г. применялась достаточно типичная для позднего инквизиционного процесса система формальных доказательств, когда уже не действовали пытки, ордалии и прочие "ужасы средневековья", а законодатель просто-напросто стремился a priori установить силу отдельных видов доказательств путем их деления на соответствующие классификационные группы – совершенные, несовершенные, половинные»[8].

В Своде законов Российской империи совершенным признавалось доказательство, которое исключало всякую возможность к показанию невиновности подсудимого (ст. 1170), несовершенным доказательство, не исключавшее возможности к показанию невиновности подсудимого (ст. 1172 Свода законов). Было предусмотрено, что «собственное признание подсудимого есть лучшее свидетельство всего света» (ст. 1069 Свода законов). Данное правило являлось вполне характерным явлением для дореформенного инквизиционного уголовного судопроизводства, однако, в нем же было установлено: «лучше освободить от наказания десять виновных, нежели приговорить одного невиновного» (ст. 1176 Свода законов).

В результате судебной реформы 1864 г. и принятия Устава уголовного судопроизводства отношение законодателя к признанию подсудимого (а также к показаниям подсудимого вообще) несколько изменилось.

Порядок получения показаний обвиняемого регламентировался отд. 2 гл. 5 разд. 2 Устава уголовного судопроизводства. Следователь обязан был произвести первоначальный допрос немедленно и не позже суток после явки или привода обвиняемого (ст. 398 Устава уголовного судопроизводства). Если допрос не был произведен в течение первых 12 часов после явки или привода обвиняемого, это заносилось в протокол, копия которого выдавалась обвиняемому по его требованию (ст. 399 Устава уголовного судопроизводства). Если следователь не производил допроса в течение суток с момента привода обвиняемого, полиция составляла об этом протокол, который приобщался к

делу (ст. 400 Устава уголовного судопроизводства). В этом случае обвиняемый имел право давать объяснения и требовать, чтобы они были внесены в протокол (ст. 401 Устава уголовного судопроизводства). Если оказывалось, что обвиняемый был задержан по ошибке или недоразумению, в этом случае полиция обязана была немедленно его освободить (ст. 402 Устава уголовного судопроизводства).

В советский период сокращение судебного следствия в случае признания вины подсудимым допускалось по УПК РСФСР 1922 г. Появилась новая категория «согласие с обстоятельствами, изложенными в обвинительном заключении». Так, согласно ч. 1 ст. 282 УПК РСФСР 1922 г. (в ред. 1923 г.), «если подсудимый согласился с обстоятельствами, изложенными в обвинительном заключении, признал правильным предъявленное ему обвинение и дал показания, суд может не производить дальнейшего судебного следствия и перейти к выслушиванию прений сторон». В статье 280 УПК РСФСР 1923 г. указывалось на то, что «... председатель разъясняет подсудимому в понятных для последнего выражениях сущность предъявленного обвинения и спрашивает, признает ли подсудимый правильным предъявленное ему обвинение...»[9]. Таким образом, в судебном заседании интерес представляло отношение подсудимого к предъявленному обвинению, то есть, признавал он или нет предъявленное обвинение, что означало согласие или несогласие с предъявленным обвинением.

Однако в УПК РСФСР 1960 г. своего развития данная категория не получила. Как и прежде, с учетом сложившегося исторического опыта особое значение придается признанию вины. К примеру, на основании ч. 2 ст. 446 УПК РСФСР 1960 г.[10], если все подсудимые полностью признали себя виновными и эти признания не оспаривались какой-либо из сторон и не вызывали сомнения у председательствующего судьи, допускалось сокращение судебного следствия, при этом Кодексом разрешалось или ограничиться исследованием тех доказательств, на которые указывали участники процесса, или окончить судебное следствие и приступить к прениям сторон.

Следовательно, в советский период развития нашей страны признание вины не утратило своего процессуального значения как основного доказательства по делу. При наличии признания подсудимым вины в проведении судебного разбирательства в общем порядке не было необходимости. Вместе с тем, для ограничения злоупотреблений со стороны лиц, которые были способны оказать давление на обвиняемого, вынуждая его дать признательные показания, в ч. 2 ст. 77

УПК РСФСР предусматривалось императивное требование о том, что признание вины должно подтверждаться совокупностью иных доказательств по делу.

В настоящее время действующий УПК РФ также предусматривает в установленных в нем нормах тот факт, что признание обвиняемым своей вины не имеет какого либо глобального значения и может быть положено в основу доказательств только в совокупности с другими доказательствами (ч. 2 ст. 77 УПК РФ). Кроме того, в силу ч. 2 ст. 273 УПК РФ председательствующий опрашивает подсудимого, признает ли тот себя виновным и желает ли он или его защитник выразить свое отношение к предъявленному обвинению[11].

Таким образом, в истории российского уголовного судопроизводства признанию обвиняемого (подсудимого) своей вины придавалось большое значение. Исторически сложившаяся категория «признание вины» переходила из нормы в норму следующего уголовно-процессуального закона, вместе с тем изменялось доказательственное значение данной нормы и пришло к тому, что признание вины рассматривалось как одно из доказательств по уголовному делу. В большей мере признание вины влекло лишь сокращение судебного следствия. Какие-либо «привилегии» и уступки обвиняемому (подсудимому), признающему свою вину, не предоставлялись.

© Попрядухин А. В., 2018

---

[1] Новгородская судная грамота 1471 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 305.

[2] *Линовский В. А.* Опыт исторических розысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. Одесса, 1849. С. 89.

[3] *Кошельков Ю. В.* Становление розыскного процесса в России в конце XV – начале XVI вв. // Проблемы истории России. Екатеринбург, 2003. С. 149.

[4] *Магомадова Л. Р.* История становления института признания обвиняемым своей вины // Актуальные проблемы современной науки: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Северо-Кавказский гуманитарно-технический институт, Северо-Кавказский государственный технический университет, Филиал ВНИИ МВД России в г. Ставрополе). Ставрополь, 2012. С. 166.

[5] Соборное уложение 1649 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 3: Акты земских соборов. М., 1985. С. 83–257.

[6] Устав уголовного судопроизводства 1864 г. // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 8: Судебная реформа. М., 1991. С. 120–251.

[7] *Чельцов-Бебутов М. А.* Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. СПб., 1995. С. 710.

[8] *Головко Л. В.* Т. XV Свода законов и его значение в развитии отечественного уголовного судопроизводства // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2005. № 1. С. 51.

[9] Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 25 мая 1922 г. // Собрание кодексов РСФСР. М., 1929.

[10] Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.

[11] *Степаненко Д. А., Днепровская М. А.* Признание вины и/или согласие с обвинением: соотношение понятий // ГлаголЪ правосудия. 2014. № 1. С. 2–29

Э. Ф. Байсалуева*

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ НОРМ, УСТАНАВЛИВАЮЩИХ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ ПРАВОСУДИЯ

Современная, нашедшая свое отражение в действующем уголовном законодательстве, система уголовно-правовых норм против правосудия прошла длительный и непростой процесс формирования и развития.

В первой половине XIX в. историк-правовед профессор И. Д. Беляев, указывая на неразрывную связь закона с жизнью, отмечал, что «…правильное и полное изучение законодательства возможно только при изучении истории законодательства, а история законодательства должна идти параллельно с историей внутренней жизни общества»[1].

Первые нормы, которые являются первообразом современных норм об ответственности за преступления против правосудия, содержались еще в таких древнерусских памятниках, как Русская Правда, Псковская судная грамота, Судебник 1550 г.

В Русской Правде мы находим указания об ответственности за конкретные формы вмешательства в деятельность суда. Например, в ст. 18 Русской Правды говорится об ответственности за убийство княжеского тиуна (в Древней Руси должности в административно-судебной области) – 80 гривен.

Значительное место посягательствам против правосудия уделяла и Псковская судная грамота (1467). Например, была предусмотрена ответственность за взятку судье (посул), насилие в отношении судьи, вторжение в судебню (в помещение суда).

Дальнейшее укрепление централизованного государства не могло не отразиться на уголовном законодательстве и судебной власти. Среди законодательных актов того периода следует отметить Судебник 1550 г.

В Судебник 1550 г. было включено несколько статей, предусматривающих материальную и уголовную ответственность за должностные преступления. К числу тяжких преступлений следовало относить

* *Байсалуева Эльвира Фазитовна* – доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России, кандидат юридических наук.

умышленное искажение решений суда (ст. 4–6).

В Соборном уложении 1649 г. было увеличено число составов, которые могли рассматриваться как посягательства против правосудия. Первый печатный кодекс России определял основные черты уголовного законодательства и к составам преступлений против правосудия относились: неправильное («для корысти»), незаконное освобождение задержанного из-под ареста (гл. XXI, ст. 83, 84, 104 и др.); подбрасывание ложных вещественных доказательств (гл. XXV, ст. 15)[2].

В период правления Петра I происходило усиление как государственной, так и судебной власти. Специальным указом от 5 февраля 1724 г. Петр I увеличил наказание за неправосудие, установив смертную или политическую казнь с конфискацией имущества[3]. При этом пытка была лучшим способом получения признания в содеянном.

В «Уложении о наказаниях уголовных и исправительных» (1845) система преступлений включала в себя 12 разделов и также содержала в себе ряд статей о преступлениях, посягающих на интересы правосудия. Однако единой группы преступлений против правосудия в документе выделено по-прежнему не было. К числу преступлений против правосудия относились: невозбуждение уголовного дела при наличии к тому законных оснований (ст. 459); принуждение следователем обвиняемого к признанию угрозами или другими противозаконными средствами (ч. I ст. 462); применение в ходе следствия истязаний или жесткости (ч. II ст. 462)[4].

Уголовный процесс первой половины XIX столетия в России регулировался Сводом законов Российской империи, являвшимся в своей основе сборником феодально-крепостнического права.

Суд при определении силы доказательств руководствовался установленными в законе правилами. «Судье-следователю принадлежат почти неограниченные права по собиранию необходимых для раскрытия истины сведений, – обвиняемый превращается в объект этой розыскной деятельности»[5].

С дальнейшим укреплением государственности и развитием судебной системы расширялись и совершенствовались статьи законодательных актов, предусматривавшие посягательства на судебную деятельность со стороны участников процесса и преступления самих судей.

В последнем уголовно-правовом кодифицированном акте дореволюционной России – «Уголовном уложении» (1903) содержалось более 25 статей о преступлениях против правосудия. Однако суще-

ственных изменений в законодательном регулировании ответственности за преступления против правосудия в Уголовном уложении (1903) не произошло. Это объясняется тем, что нормы были практически полностью заимствованы из более раннего законодательства.

В первых актах советской власти, установивших основы уголовной ответственности, – «О подсудности революционных трибуналов» (1918) и «Руководящих началах по уголовному праву РСФСР» (1919) – отсутствовали нормы, предусматривающие ответственность за преступления против правосудия, при этом за вынесение неправосудного приговора можно было привлечь судью к ответственности за противодействие революционному правосудию, и такие действия судьи могли расцениваться как контрреволюционные[6].

С началом развития советского уголовного законодательства возникли и нормы, предусматривающие уголовную ответственность за совершение преступлений лицами, осуществляющими предварительное расследование. Однако правосудие в качестве родового объекта группы преступлений еще отдельно не выделялось[7].

УК РФ 1926 г. содержал нормы, запрещающие применять к подозреваемым и обвиняемым физическое и психическое принуждение. Однако практика применения физического насилия при проведении следствия имела место в течение всех 1920-х – 1930-х годов.

Ситуация в корне поменялась в 1953 г. В это время «общественность впервые могла увидеть и осознать всю важность и значение общественных отношений в области правосудия, что дало, в свою очередь, основание для постановки вопроса о выделении их в качестве специального объекта уголовно-правовой защиты»[8].

Как отмечается в учебниках по уголовному праву того периода, это и было сделано при разработке УК РСФСР 1960 г., в котором появилась специальная глава «Преступления против правосудия», которая содержала нормы об ответственности за заведомо незаконный арест или задержание, принуждение к даче показаний, привлечение заведомо невинного к уголовной ответственности.

Предполагается, что такое решение вопроса основывалось не на узком, а на широком понимании правосудия, что дало возможность свести к единому объекту уголовно-правовой охраны действия представителей суда, следствия и отдельных лиц, от которых зависела объективная оценка всех фактических и юридических обстоятельств и обоснованное принятие решений. Вместе с тем данный подход учитывал специфику признаков, характеризующих того, чье именно дея-

ние нарушало интересы правосудия в каждом отдельном случае. На этой базе законодатель сконструировал такую систему преступлений против правосудия, которая вполне логично предполагала выделение посягательств должностных лиц правосудия и деяний остальных субъектов.

По этой причине в главе «Преступления против правосудия» на первое место были поставлены деяния, связанные с ненадлежащим отправлением правосудия со стороны лиц, осуществляющих предварительное расследование.

Анализируя развитие законодательства, предусматривавшего ответственность за посягательства на общественные отношения, связанные с обеспечением независимой деятельности по отправлению правосудия, следует сделать вывод о том, что развитие и совершенствование уголовного законодательства о преступлениях против правосудия связано с историческими периодами развития правовой системы государства. Кроме всего, предпосылками закрепления в уголовном законодательстве норм, предусматривающих ответственность за преступления против правосудия, явились укрепление государственности и развитие судебной системы; признание правосудия в широком смысле слова объектом уголовно-правовой охраны.

© Байсалуева Э. Ф., 2018

---

[1] *Беляев И. Д.* История русского законодательства. СПб., 1999. С. 23.

[2] *Медведев В. Г.* Преступление как основание уголовной ответственности по Соборному уложению 1649 г. // Вектор науки ТГУ. 2010. № 3(3). С. 124.

[3] *Штамм С. И.* Судебник 1497 года. М., 1955. С. 143.

[4] Цит. по: *Тарасов Н. В.* Исторические предпосылки криминологического исследования преступности в правоохранительных органах // Черные дыры в российском законодательстве. 2002. № 3. С. 22.

[5] *Чельцов-Бебутов М. А.* Курс советского уголовно-процессуального права: Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. Т. 1. М., 1995. С. 735.

[6] *Курс* российского уголовного права. Особенная часть / Под ред. В. Н. Кудрявцева, А. В. Наумова. М., 2002. С. 873.

[7] *Осипова Е.* Ответственность за неправосудие в российском уголовном праве // Российская юстиция. 2002. № 5. С. 49.

[8] Там же. С. 50.

Е. В. Буряковская*

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ДОВЕДЕНИЕ ДО САМОУБИЙСТВА: ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА В ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XVIII ВЕКА

Размышлениям о смысле жизни и бессмертии, целям появления и существования человеческого индивида, посвящается огромное количество источников[1]. На протяжении своего сознательного существования, человек задумывался не только над смыслом своего бытия, но и над тем, что находилось за его рамками. Отношение к возможности принятия волевого решения о прекращении своего земного существования – совершении самоубийства, у различных народов, исповедовавших различные религии, складывалось по-разному в диапазоне от категорического порицания суицида до согласия с выбором лица закончить свою земную жизнь.

В силу того, что возникновению права предшествуют предправовые нормы – мононормы[2], именно в них находил отражение запрет совершения суицида, не способствовавшего выживанию человеческого рода.

После принятия христианства на Руси формировалось отрицательное отношение к самоубийству. Несмотря на то, что в ранних памятниках светского российского законодательства прямого запрета совершения суицида не содержится, недопустимость самоубийства закреплена в канонических нормах и нашла отражение в номоканонах, Кормчих книгах, Канонических положениях, утверждениях святых отцов, решения вселенских и поместных соборов[3]. Применение византийских норм в церковных, уголовных и гражданских делах, вызванное, по мнению С. В. Юшкова, наличием пробелов в правовом регулировании общественных отношений в Древней Руси[4], способствовало привнесению мысли о недопустимости суицида. Негативное восприятие церковью самоубийства создало предпосылки для закрепления его в праве и формирования норм ответственности за самоубийство, а позже и за доведение до самоубийства.

Петровской эпохе характерны не только многочисленные реформы, затронувшие все сферы жизни Российского государства, но и утрата церковью своей самостоятельности[5]. В условиях абсолютиза-

* *Буряковская Евгения Васильевна* – адъюнкт кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

ции монархической власти нормы, зафиксированные ранее в церковных источниках, находят свое закрепление в светском законодательстве. В эпоху Петра I законодательно закрепляется уголовная ответственность за самоубийство.

Понятие самоубийства и ответственность за его совершение, отражены в арт. 164 Воинского устава от 26 апреля 1715 г. В данном артикуле дана четкая характеристика убийствам, которые были подразделены на простые и квалифицированные (арт. 156, 157). К квалифицированным видам убийства относились убийства по найму, из корысти, убийство родителей, «дитя во младенчестве», убийство путем отравления и прочее, в том числе и самоубийство, которое признавалось особо тяжким преступлением и влекло за собой совершение экзекуций над телом погибшего. Такому роду наказания подвергались только вменяемые, умственно полноценные индивиды, которые совершили самоубийство умышленно, по слабости воли; лиц с умственным помешательством следовало хоронить за пределами церковной земли и кладбища, так же, как погибших без покаяния, и их тела истязаниям не подвергались. «Ежели кто сам себя убьет, то надлежит палачу тело его в безчестное место отволочь и закопать, волоча прежде по улицам или обозу, дабы, смотря на то, другие такого беззакония над собой чинить не отваживались» (арт. 164).

Правила Воинского устава до 1716 г. на гражданское население не распространялись. Только при возникновении ситуации, регламентация которой отсутствовала в гражданском уголовном законодательстве, приходилось обращаться к артикулам Воинского устава. После принятия в 1716 г. специального декрета, указанные нормы стали распространяться и на все гражданское население: за попытку самоубийства гражданское лицо приговаривалось к смертной казни; если при попытке самоубийства будет пойман солдат, то «с бесчестьем от полку отогнан быть имеет: а ежели ж кроме вышеупомянутых причин сие учинил, оного казнить смертью»[6].

Морским уставом (1720) предусматривалась уголовная ответственность за попытку самоубийства и оконченное самоубийство на флоте. В основу гл. XV Морского устава легла переработанная гл. XIX Артикула Воинского «О смертном убивстве». Не отражены, как неисполнимые на корабле, положения арт. 164 о том, чтобы палач волочил тело самоубийцы в бесчестное место и там закопал.

Статья 117 гл. XV «О смертном убивстве» Артикула Воинского гласит: «Кто сам себя убьет. – Кто захочет сам себя убить и его в том

застанут: того повесить на райне; а ежели кто сам себя уже убьет: тот и мертвой за ноги повешен быть имеет.

Толк. Ежели сие убивство намерено было, или учинено от какого себе мучения, или несносной налоги, или себя в беспамятстве как то случится, в огневых и в меланхолических болезнях: то те, которые в том найдутся, вышеписанным казням не подлежат»[7].

В первой четверти XVIII в. закрепилось правило: за попытку самоубийства лицо подвергалось самому суровому наказанию – смертной казни, на основании того, что жизнь человека признавалась, как и в римском праве, собственностью государства[8]. Сформированное отношение к самоубийству и к доведению до самоубийства получило развитие и закрепление в законодательстве Российской империи.

Исследование генезиса и развития правовых институтов, активно осуществляющееся учеными, находит отражение в публикациях и дискуссиях на научных конференциях[9]. Однако вопросы, касающиеся уголовной ответственности за доведение до самоубийства, до настоящего времени в юридической науке освещения не получили и требуют дальнейшего изучения.

© Буряковская Е. В., 2018

---

[1] *Балашов Л. Е.* Философия: Учебник. М., 2003. С. 263–265; *Моисеева Н. А., Сороковикова В. А.* Философия: Краткий курс. 2-е изд., доп. СПб., 2010. С. 103–104.

[2] *Муромцев Г. И.* Мононорма как стадия становления права // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 93–94.

[3] *Таганцев Н. С.* О преступлениях против жизни по русскому праву. 2-е изд. Т. 2. СПб., 1873. С. 408.

[4] *Юшков С. В.* Общественно-политический строй и право Киевского государства. М., 1949. С. 223–224.

[5] *Нерсесянц В. С.* История политических и правовых учений: Учебник для вузов. М., 2007. С. 363.

[6] *Российское* законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 9: Законодательство периода становления абсолютизма. М., 1986. С. 358.

[7] *Таганцев Н. С.* О преступлениях против жизни по русскому праву. С. 409–410.

[8] Там же. С. 404–410.

[9] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-

Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.*

Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

О. Н. Гончаренко*

НАСИЛИЕ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН, НАХОДЯЩИХСЯ В БЕСПОМОЩНОМ СОСТОЯНИИ

В правовом демократическом государстве уважение прав и основных свобод человека, утверждение человеческого достоинства и ценностей личности несовместимо с проявлениями насилия над человеком.

Под насильственными преступлениями понимаются запрещенные уголовным законом деяния, посягающие на жизнь, здоровье, физическую (в том числе, половую) неприкосновенность личности. К таким деяниям в России относятся преступления, предусмотренные гл. 16 и 18 Уголовного кодекса Российской Федерации, ст. 126–128; 205–206; 277; 317; 318, 333–335; 353; 356; 357; 360, а также другие преступления, когда они посягают на жизнь, здоровье, или физическую неприкосновенность граждан.

Российское уголовно-процессуальное и иное законодательство использует несколько терминов: «потерпевший»; «пострадавший», но вместе с тем, законодатель не включает понятие «жертва» в перечень юридический терминов. В сферу действия права, в частности уголовно-процессуального закона, попадает не каждая жертва преступления, а только та, которая официально признается участником уголовного процесса со всеми вытекающими отсюда последствиями.

В доктринальном виктимологическом плане *жертвой* следует считать индивида, понесшего физический, моральный либо иной ущерб, как от противоправных действий иных лиц, так и нередко, от своих действий и поведения[1].

Женщины, как и несовершеннолетние, а также лица с ограниченными возможностями, обладают повышенной виктимностью, так как чаще всего не в состоянии активно противодействовать преступникам.

Тенденция считать женщин «слабым полом» прослеживается от государственной патерналистской советской политики, отводившей женщине особую роль объекта трудовой и репродуктивной мобилизации и нашедшей отражение в трудовом, семейном законодательстве, в здравоохранении.

* *Гончаренко Оксана Николаевна* – адъюнкт кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России.

Так сформировалось представление о женщине как о «социальном инвалиде», нуждающимся в особой защите и льготах[2]. Констатация заведомой «беспомощности» не могла не отражаться на теориях женской виктимности.

В литературе виктимное поведение принято делить на два вида:

1) вынужденное, когда женщина находится в беспомощном состоянии;

2) способствующее виктимное поведение, способное провоцировать на преступление.

Возможен и третий вариант, когда женщина под влиянием алкоголя фактически находится в беспомощном состоянии, но своим поведением явно способствует совершению преступления[3].

Первый случай уголовный закон рассматривает как отягчающее вину обстоятельство, когда преступление совершено в отношении беременной женщины (п. «з» ч. 1 ст. 63; п. «г» ч. 2 ст. 105; п. «б» ч. 2 ст. 110; п. «б» ч. 3 и ч. 5 ст. 110.1; п. «в» ч. 2 ст. 117; п. «е» ч. 2 ст. 126; п. «е» ч. 2 ст. 127; п. «и» ч. 2 ст. 127.1; п. «е» ст. 206 УК РФ). Во всех перечисленных случаях уголовный закон указывает квалифицирующий признак: преступления совершаются не просто в отношении женщин как таковых (которые в данном случае, сами по себе, то есть только по половому признаку, никак не выделены и, таким образом, «равны» с мужчинами), а *исключительно в отношении беременных*, которые фактически рассматриваются в качестве беззащитного либо беспомощного лица. При этом, речь идет исключительно о тяжких преступлениях: убийстве, угрозе убийством, захвате заложника, торговле людьми и т. п.

Следует отметить, что уголовный закон не содержит определения понятия «беспомощное состояние», нет и механизма его установления.

Полагаем, что отсутствие непосредственно в законе определения правовой категории «беспомощное состояние» с приложением некоего «исчерпывающего» перечня факторов беспомощности, обуславливающих невозможность эффективного сопротивления насилию, совершенно оправданно, так как такого рода детализирующее нормативное регулирование дало повод к ограничительному толкованию каждой практической ситуации, что вело бы к затруднению для потерпевших доступа к правосудию, когда частный случай «не подходит» под детализацию вариантов в законе.

В то же время такая ситуация создает и определенные сложно-

сти в практической правоприменительной деятельности, где основная роль отводится усмотрению различных характеристик потерпевшего[4], на базе которых можно было бы относительно достоверно фиксировать беспомощное состояние в момент совершения преступления.

Насколько беременность определяет беспомощность?

Примем во внимание, что УК РФ выделяя беременную женщину в отдельную категорию жертв преступления, дифференцирует понятия «беспомощность» и «беременность» (например, п. «в» и «г» ч. 2 ст. 105 УК РФ). В то же время Общая часть УК РФ соединяет оба состояния потерпевших в единую норму (п. «з» ч. 1 ст. 63 УК РФ). Таким образом, по смыслу Уголовного кодекса Российской Федерации, беременность относима к беспомощному состоянию женщины как потенциальной потерпевшей[5].

Нет ли здесь противоречия, ведь беременность для женщины это нормальный, «стандартный» и желанный физиологический процесс? Рассматривая вопрос с точки зрения женской виктимности, следует констатировать отсутствие такого противоречия.

В период беременности, вследствие физиологических и психических нагрузок, женщина становится более ранима и чувствительна, растет масса тела, снижается реакция, подвижность, что существенно ограничивает возможность дать отпор преступному посягательству. Одновременно беременность может сопровождаться нервной возбудимостью и раздражительностью, что может провоцировать конфликты. Все эти психофизиологические аспекты учтены законодателем, который счёл беременность как смягчающее обстоятельство при совершении женщиной преступления (п. «в» ч. 1 ст. 61 УК РФ).

Таким образом, с позиции виктимологического анализа следует сделать вывод о том, что беременная женщина (на поздних сроках, хотя в законодательстве это не оговорено) более уязвима и, в определенном смысле, беспомощна в силу физиологических и психических изменений, которые существенно снижают возможность сопротивления преступным посягательствам, с одновременным ростом психического напряжения, определяющего нестабильность, в том числе и провоцирующего поведения.

© Гончаренко О. Н., 2018

[1] *Савельев А. И.* Несовершеннолетние жертвы преступлений как объект виктимологического исследования // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2012. № 1(48). С. 63.

[2] *Котоманова О. В.* Женщины в российском обществе: проблемы гендерного

неравенства // Вестник Бурятского государственного университета. 2011. № 5. С. 246.

[3] Следует принять во внимание, что деградация личности и изменение поведения женщин под воздействием алкоголя проходит более короткий путь, чем это происходит у мужчин. – *Антонян Ю. М.* Преступность среди женщин. М., 1992. С. 24.

[4] Кроме очевидных – инвалидность, преклонный или наоборот юный возраст. – *Комментарии* к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Под ред. А. В. Бриллиантова. М., 2010. С. 257.

[5] *Анишина Ю. А.* Является ли беременность обстоятельством, определяющим беспомощное состояние женщины – жертвы преступления? // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 2. С. 76–78.

А. М. Карл*

ОБ ОПЫТЕ ПРОВЕДЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОГО ХАРАКТЕРА В АНТИЧНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Возникновение оперативно-розыскной деятельности было обусловлено социальной необходимостью борьбы с преступностью. Сущность оперативного розыска с самого начала являлась борьбой с внутренним и внешним противником. Работа велась при помощи оперативно-розыскных мероприятий и агентурных методов.

Агентурный метод – это совокупность приемов и способов легендированного поведения негласных сотрудников и оперативных сотрудников правоохранительных органов и спецслужб по выведыванию оперативно значимой информации и документированию противоправных действий путем установления или развития доверительных отношений с ее обладателями[1].

По словам Аристотеля, для безопасности государства необходимо иметь сведения о законодательствах, военных силах и оборонительных укреплениях, о финансовых расходах и доходах и не только на собственных опытах, но и знать и те изобретения, которые сделаны другими[2]. Очевидно, что для сохранения государства необходимо знать все виды государственного устройства, а также быть осведомленным со всеми устройствами чужих государств, которое способствует его развитию.

Стоит заметить, что в древние времена осуществления таких самостоятельных действий, как оперативно-розыскные мероприятия, не знали. Но история оперативно-розыскных мероприятий уходит корнями в глубокую древность. Человечество создало систему наблюдения, скрытого влияния, доверия и обмана, подкупа, вербовки и иных приемов, позволяющих осуществлять необходимые оперативно-розыскные мероприятия. Так, в работах древнегреческого историка Геродота упоминается использование древними греками приемов и методов сыска.

Активно использовали возможности специальной работы царь Александр Македонский и Ганнибал[3].

---

* *Карл Ардак Маратович* – адъюнкт кафедры оперативно-розыскной деятельности в органах внутренних дел Санкт-Петербургского университета МВД России.

В 334 г. до н. э., когда Александр Македонский со своей армией совершал свой поход против персидского царя Дария, среди воинов стали проявляться признаки недовольства. Тогда он решил установить причины и выявить главных организаторов назревавшей смуты. С этой целью он отменил введённый в начале похода запрет для солдат переписываться с родными. Через несколько дней курьеры повезли большое количество писем, отправленных воинами своим семьям. Александр приказал задержать курьеров по дороге и внимательно изучить письма[4]. Тем самым, он раскрыл причину недовольства, а также имена тех, кто наиболее активно выступал против его распоряжений.

Ганнибал во время осады города Тарента приобрёл двух агентов – Никона и Филемена. Для встреч с Ганнибалом Филемен стал выходить на ночную охоту, и стражи городских ворот настолько привыкли к этому, что открывали ему ворота по первому сигналу. Глубокой ночью Ганнибал бесшумно подвёл войско к городу. Филемен, уходивший «на охоту», вернулся и разбудил сторожа и со словами: «Едва возможно держать огромную тушу» вошёл внутрь. Размеры огромного вепря поразили охранника, и пока он разглядывал зверя, Филемен ударил его рогатиной; в калитку ворвались вооружённые карфагеняне и открыли городские ворота. На другом участке городской стены Никон напал на спящих охранников, перебил их и тоже открыл ворота. Войско Ганнибала вошло в спящий город[5]. Метод вербовки позволил Ганнибалу ворваться в город.

Одним из самых известных древних полководцев, широко использовавший секретную службу, был руководитель Митридат VI Евпатор. В 14 лет он знал двадцать два языка. Кроме того, «…своих многочисленных дочерей он превратил в разменную монету и расплачивался ими, выдавая их замуж за царей и царьков, чтобы привлечь их на свою сторону…»[6]. Через своих дочерей он располагал информацией о другом государстве и имел от этого пользу.

Крупнейший римский полководец Гай Юлий Цезарь, часто использовавший разведку, подсылал своих лазутчиков своим неприятелям с ложными известиями. Так, в 58 г. до н. э. поручил послам узнать, что говорит Ариовист и сообщить ему. «Когда Ариовист увидал их у себя в лагере, то он закричал в присутствии своего войска: зачем они пришли к нему? Может быть, шпионить? Они попытались было отвечать, но он не дал им говорить и приказал наложить на них цепи»[7].

Римские правители-тираны Тиберий и Домициан имели целые армии тайных агентов, следивших за всеми подозрительными лицами[8].

Таким образом, разведка, тайные приемы, методы вербовки играют большую роль в крупных политических событиях. Такие приемы, как засылка лазутчиков, использование голубей, применение шифра являлись конкретным успешным завершением дела для сосуществования государств и дальнейшего их развития. Руководители государств, обладающие стратегическим мышлением, используют разнообразные приемы оперативно-розыскной деятельности для обеспечения безопасности своего государства.

© Карл А. М., 2018

---

[1] *Теория* оперативно-розыскной детельности: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова. 3-е изд. М., 2017. С. 1.

[2] *Аристотель.* Поэтика. Риторика / Пер. с др.-греч. В. Аппельрота, Н. Платоновой. СПб., 2007. С. 103–104.

[3] Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Синилова, А. Ю. Шумилова. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2004. С. 2.

[4] *Черняк Е Б.* Пять столетий тайной войны: Из истории секретной дипломатии и разведки. М., 1972. С. 6.

[5] *Дамаскин И. А*. 100 великих разведчиков. М., 2007. С. 6.

[6] Там же. С. 7.

[7] *Привезенцев А. В*. Информационно-разведывательные функции дипломатии Античных государств // Вестник Московского государственного лингвистического университета. 2010. № 25(604). С. 107.

[8] *Черняк Е. Б.* Пять столетий тайной войны: Из истории секретной дипломатии и разведки. М., 1972. С. 7.

И. А. Одинаев*

ИНСТИТУТ ЗАДЕРЖАНИЯ ПОДОЗРЕВАЕМОГО: ОСОБЕННОСТИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Становление и развитие правового института всегда представляет интерес для исследования, так как позволяет проследить эволюцию норм права, государственную потребность в них и тенденции такой эволюции. Социальное явление, регулирование которого впоследствии будет осуществляться нормами права, может явиться источником формирования нескольких правовых институтов.

Институт задержания подозреваемого неразрывно связан с другим уголовно-процессуальным институтом – институтом подозреваемого. М. Н. Клепов и Н. А. Козловский отмечают, что впервые указание на «подозрение» в контексте наличия его как предположения о причастности к преступлению определенного лица сделано в Своде законов Российской империи (1832)[1]. Ю. Б. Чупилкин утверждает, что институт подозреваемого возник значительно раньше, при упоминании терминов «подозрение», «подозрительная особа», «лицо, находящееся под подозрением» в «Кратком изображении судебных процессов и тяжеб» (1715)[2].

При этом среди дошедших до наших дней правовых актов имеются значительно более ранние, содержащие упоминания о подозрении и задержании лица, подозревавшегося в совершении преступления. Содержание некоторых правовых норм древних памятников права указывает на применение принудительных мер, связанных с ограничением и лишением свободы при доставлении лица для дальнейшего выяснения его виновности и вынесения наказания.

Понятие «задержание» впервые встречается в Русской Правде и Псковской судной грамоте. Так, ст. 38 Краткой редакции Русской Правды (середина XI – 30-е годы XII в.) и ст. 40 Пространной редакции Русской Правды (первая четверть XII в.) предусматривают задержание застигнутого на месте преступления вора с удержанием его там же до света и последующим сведением на княжий двор[3]. Псковская судная грамота доставление лица в суд называет «ездом», который поручается княжьим людям, псковским должностным лицам или даже простым псковичам, которые могли «сковать» или «расковать» ответ-

* *Одинаев Исфандиёр Ахмадович* – адъюнкт кафедры уголовного процесса Санкт-Петербургского университета МВД России.

чика (ст. 64)[4].

И. А. Ретюнских подчеркивал, что институт задержания давно известен отечественному праву и первые упоминания об этом относятся к Русской Правде и Псковской судной грамоте, по смыслу статей которых задержание состояло во взятии под стражу лица, попавшего под подозрение, с целью выяснения обстоятельств преступления[5].

Более подробное отражение институт задержания нашел в Судебнике 1497 г., в котором нашли закрепление нормы, регулировавшие поручение специальному лицу – недельщику, доставления в суд ответчика, допрос подозреваемого в преступлении и порядок его освобождения[6]. Судебник 1550 г., закрепив переход к розыскной форме процесса, наряду с установлением обязанностей недельщика по поимке «татей или разбойников», сделал собственное признание вины основным видом доказательств[7]. Судебник 1589 г., разделивший процесс на две стадии: следствие и вершение (вынесение приговора), поручил недельщику досудебную подготовку, в том числе доставление ответчика, предусмотрев поощрение за добычу правды по делу и наказание, если он «татя отпустит»[8].

Приведенные законы не разграничивали задержание лица и избрание меры пресечения – заключение под стражу. Само лицо, подозреваемое в совершении преступления, именовалось в официальных документах по-разному: вор, тать, злодей, разбойник. Институт задержания подозреваемого в рассматриваемый период являлся составной частью процедуры лишения лица свободы до вынесения наказания судом.

В Соборном уложении 1649 г. никаких специальных терминов, посвященных задержанию подозреваемого, использовано не было[9]. Соборное уложение выделяет несколько видов задержания: задержание лица на месте совершения преступления; задержание подозреваемого в ходе производства по делу при наличии к тому повода; задержание подозреваемого лица по делу, рассматриваемому судом, до представления им поручителя; задержание подозреваемого по государственным делам или политическим преступлениям. Для каждого из них существовал свой особый порядок производства. По смыслу норм задержание лица по подозрению в совершении преступления отождествлялось с арестом и выступало в двух ипостасях: как способ лишения лица свободы с целью обеспечения его участия в розыске и как метод предупреждения совершения преступлений лицами, в от-

ношении которых имелись сомнения в их добропорядочности[10].

В конце XVII в. состязательный процесс был полностью заменен розыскным, что потребовало более тщательного подхода к процедуре получения показаний. Для оформления показаний подозреваемых имел значение изданный 3 ноября 1706 г. боярский приговор «О прочитывании пред судьями безграмотным тяжущимся черной записки допросных их речей и о подписывании оной посторонним, кому они верят, и в недостатке таковых лиц дьякам».

14 июня 1711 г. Сенатом был издан Указ «О вешании воров и разбойников в тех местах, где будут пойманы». Законодательство закрепило вынесение наказания задержанным за определенные виды преступлений без проведения полноценного расследования. Оказание помощи в розыске и задержании преступников возлагалось на военнослужащих, о чем говорилось в сенатском указе от 12 августа 1712 г. «О вменении полковым командирам в обязанность, чтобы они по извещению губернского начальства отряжали воинские команды для сыска воров и разбойников».

Хотя к началу XVIII в. законы не делали четкого разграничения между задержанием, обвинением, наказанием и не формулировали понятия «процессуальный статус подозреваемого» и «основания задержания подозреваемого», но они внесли свой вклад в развитие таких элементов института задержания подозреваемого, как физический захват и доставление лица, допрос, порядок содержания под стражей, освобождение задержанного, и создали предпосылки для совершенствования правовых институтов.

В 1718 г. Петром I была создана регулярная полиция, к которой постепенно перешла функция борьбы с преступностью и частично – расследование преступлений. К компетенции полиции было отнесено и личное задержание лица. Ввиду отсутствия четких границ между задержанием и арестом эти меры принуждения отождествлялись.

19 ноября 1756 г. был издан Сенатский указ «Об определении главных сыщиков для сыска и искоренения воров и разбойников, и беглых людей». Указ регламентировал порядок содержания под стражей лиц на период следствия: «До окончания розысков, тех злодеев содержать под крепким караулом, заковывая в крепкие кандалы ...»

На развитие норм права в период правления Екатерины II большое влияние оказали идеи французских просветителей и английской Великой Хартии Вольностей, а в «Наказе» Екатерины II (1767) и «Уставе благочиния или полицейским» (1782) были приведены пе-

речни оснований, достаточных для задержания и помещения человека в тюрьму, во многом позаимствованный из трактата выдающегося итальянского юриста XVIII в. Чезаре Беккариа «О преступлениях и наказаниях»; предложены революционные по тем временам мысли о необходимости разделения мер пресечения и мер уголовного наказания, содержании обвиняемых до суда «сколь возможно мягче и короче».

В «Учреждениях для управления губерний Всероссийской империи» (1775) впервые была поднята проблема содержания под стражей лица без выдвижения против него какой-либо официальной претензии (обвинения), то есть фактически находящегося под подозрением.

Эволюция правовых институтов создала предпосылки для проведения реформы судопроизводства. Ее результатом явилось издание в 1832 г. Свода законов Российской империи, который фактически представлял собой собрание разновременных правовых актов: статей Соборного уложения 1649 г., указов Петра I и видов правительства, обнародованных в 1784–1823 гг. Свод законов делил следствие на предварительное и формальное. Предварительным следствием охватывалось «взятие и представление обвиняемого к следствию», то есть задержание и привод для допроса лица, в отношении которого имелась улика, основанная «на обстоятельствах, возбуждающих сильное подозрение». Таким образом, подозрение в совершении преступления становилось поводом для задержания лица и доставления его в полицию с целью допроса и выяснения обстоятельств дела, но основания возникновения подозрения практически не раскрывались. Приводом «заподозренного» лица заканчивалась первая часть расследования, после чего с допроса обвиняемого начиналось следствие формальное.

Важное значение имеет первое использование законодателем термина «подозреваемый». Это произошло при издании в 1860 г. «Наказа судебным следователям» и «Наказа полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок». Статья 15 «Наказа полиции...» позволяла при производстве дознания подвергнуть аресту или личному задержанию подозреваемых в совершении преступлений, за которые по закону полагалось лишение всех прав состояния или потеря всех личных привилегий, в следующих случаях:

– если преступник захвачен на месте и во время совершения преступления;

– если преступление совершено явно и гласно;

– если очевидцы преступления прямо укажут на лицо, совершившее преступление;

– если на подозреваемом или в его жилище найдены будут очевидные следы преступления или вещественные доказательства;

– если подозреваемый сделал покушение на побег или был пойман после побега.

Налицо очевидное сходство с современными основаниями задержания, предусмотренными современными уголовно-процессуальными нормами. При этом законодатель не придавал большого значения терминам, употребляемым для обозначения лица, по смыслу статьи являющегося подозреваемым, используя дефиниции «преступник», «оподозренный», «подозреваемый»[11]. В «Наказе полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок» впервые были сформулированы основания появления подозрения для задержания лица, а сам правовой институт задержания подозреваемого стал рассматриваться применительно к определенной форме расследования. Основания для возникновения подозрения фактически стали основаниями для задержания.

© Одинаев И. А., 2018

[1] *Клепов М. Н.* Теория и практика становления процессуального статуса подозреваемого в российском уголовном судопроизводстве: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С. 15.

[2] *Чупилкин Ю. Б.* Гарантии прав подозреваемого в российском уголовном процессе: Дис. … канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2001. С. 14–18.

[3] *Российское* законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 49, 67.

[4] Там же. С. 336, 338.

[5] *Ретюнских И. А.* Процессуальные проблемы задержания лица по подозрению в совершении преступления: Дис. … канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 14–15.

[6] *Кутафин О. Е., Лебедев В. М., Семигин Г. Ю.* Судебная власть в России: история, документы. Т. 1. М., 2003. С. 22, 149, 162.

[7] Там же. С. 183.

[8] Там же. С. 149–150.

[9] *Российское* законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 3: Акты земских соборов. М., 1985. С. 289.

[10] *Ретюнских И. А.* Процессуальные проблемы задержания лица по подозрению в совершении преступления… С. 16–17.

[11] *Чупилкин Ю. Б.* Гарантии прав подозреваемого в российском уголовном про-

цессе: Дис. … канд. юрид. наук. С. 23.

Ю. В. Оспенников*

О ВОЗНАГРАЖДЕНИИ ГРАЖДАН ЗА СООБЩЕНИЯ О ПРАВОНАРУШЕНИИ

Идея о вознаграждении граждан за сообщения о правонарушении получает всё большее распространение в обществе. Десятки схожих инициатив обсуждаются в течение нескольких последних лет на региональном и федеральном уровне. В частности, на сайте Российских общественных инициатив был предложен законопроект о выплате денежных премий гражданам, которые сообщают о фактах нарушения Правил дорожного движения (при условии предоставления видео или фото-доказательств), в размере 10 % от штрафа, уплаченного нарушителем[1], а позднее этот проект получил поддержку в МВД, правительстве и парламенте.

Польза от такого рода нововведений многоаспектна, включая, в том числе, позитивные изменения в общественном правосознании, в сфере обеспечения правопорядка, а также увеличивая поступления в бюджеты разных уровней. При этом сами эти инициативы исходят всегда «снизу», из широких масс, и с трудом находят понимание во властных структурах, неудивительно, что специальных исследований по этой тематике практически нет. Однако представляется весьма вероятным, что указанная тенденция приобретения гражданами активной позиции в деле обеспечения правопорядка будет только усиливаться, в связи с чем необходимо изучение её отдельных аспектов, потенциала и возможных форм. Важным направлением для понимания значения этой новой для российского общества тенденции будет являться выявление её истоков и раскрытие её роли на этом раннем этапе.

Казалось бы, древнерусское право домосковского периода, где возмещение ущерба имело значительно большее значение, чем наказание, который характеризовался активным участием общества в реализации судебной функции, должно предоставить полезный опыт законодательного регулирования вознаграждения граждан за сообщения о правонарушениях и опыта правоприменительной практики. Однако

* *Оспенников Юрий Владимирович* – профессор кафедры теории и истории государства и права и международного права Самарского национального исследовательского университета имени академика С. П. Королева, доктор юридических наук, кандидат исторических наук.

в источниках права домосковского периода мы не находим распространённой практики вознаграждения за сообщение о совершившемся правонарушении. Те выплаты частноправового характера, которые мы видим в источниках древнерусского права, представляют собой возмещение ущерба, а не вознаграждение за сообщение о правонарушении. Более того, ряд специфических институтов говорят об абсолютном преобладании форм негативной юридической ответственности. Ярким примером в данном случае будет являться институт «дикой виры», предусматривавшей ответственность всех членов общины, на территорию которой привёл «след» преступления, но которые всё равно отказались назвать преступника[2].

В чём можно усмотреть причины такого положения? С одной стороны, в этот период судебная функция не была ещё полностью узурпирована государственной властью, в связи с чем он характеризовался активным участием общества в реализации правоохранительной функции. С другой стороны, именно это обстоятельство препятствовало появлению самой идеи выплачивать вознаграждение членам общины за сообщения о правонарушениях, то есть за действия, которые и так находятся в их интересах. Важной причиной являлись и особенности судопроизводства, в силу которого лицо, заявлявшее о правонарушении, выступало истцом, то есть отсутствовал тот субъект, который мог бы выплатить лицу, сообщившему о правонарушении, вознаграждение.

Этим субъектом становится в московский период развития права государственный аппарат, к представителям которого может обратиться лицо, сообщающее о правонарушении, после чего уже представители государственной власти проводят преследование правонарушителя и взыскивают с него причинённый общественным интересам ущерб. В таких условиях появляется возможность для вознаграждения лица, сообщившего о правонарушении. Ещё в Двинской уставной грамоте исследователи видят прежнее преобладание активной роли общины в осуществлении правосудия[3], однако в XVI в. ситуация кардинально меняется, государственная власть получает приоритет в возбуждении дела и его рассмотрении.

В публично-правовых грамотах XVI в. появляются положения, которые можно с большей или меньшей уверенностью трактовать как первые примеры установления вознаграждения за сообщение о правонарушении. В частности, в контексте рассматриваемой тематики представляют интерес положения уставных таможенных откупных

грамот, согласно которым половина суммы взыскиваемых за нарушение таможенных правил штрафов поступала в пользу откупщиков[4]. С одной стороны, откупщик при получении таможенной грамоты, фактически, наделялся некоторыми публичноправовыми функциями и выступал как представитель власти, поэтому трудно рассматривать этот случай как выплату вознаграждения частному лицу за сообщение о совершённом правонарушении. С другой стороны, сам текст таможенных грамот подчёркивает именно этот аспект – вознаграждение лица, который довёл до сведения властей информацию о совершённом нарушении установленных правил: «… и на техъ людях *доведчи* (курсив мой. – *Ю. О.*) откупщик емлет по полуполтине; а дворники емлют на тех же людях по полуполтины ж»[5].

Аналогичные установления встречаются в оброчных таможенных грамотах, которые также передавали некоторые публичноправовые функции в частные руки – в данном случае, светским или духовным феодалам[6]. При этом в тех же грамотах никакое вознаграждение не предусматривается для должностных лиц, которые выявили нарушения со стороны самих откупщиков[7].

Учитывая, что в это же время в источниках права прослеживается последовательное ограничение института «самосуда», частноправовой расправы, допустимо предположение, что распространение вознаграждения за сообщение о правонарушении являлось одним из способов укрепить сосредоточение судебных функций в руках государственной власти (принуждение – через установление уголовноправового преследования за самосуд, стимулирование – через установление вознаграждение за обращение к посредничеству государственных органов для реагирования на преступное деяние).

Косвенно это предположение подтверждается тем, что в губных грамотах XVI в. мы видим, как государственная власть в условиях небывалого роста преступности передаёт некоторые судебные функции местным общинам, подчёркивая, что расправа над преступниками в рамках оговоренных полномочий не является самоуправством[8].

Своеобразной параллелью рассмотренным выше положениям таможенных откупных и оброчных грамот является в губных грамотах перечисление конфискованного имущества преступников, оставшегося после возмещения ущерба пострадавших, в пользу местных губных органов: «а что розбойничьих животов у исцовых исков останется, и вы бы то продавали у Соли по цене да те бы есте денги держали у себя…»[9]. Для контроля за расходованием конфискованного

имущества составлялся список, который предоставлялся в Разбойный приказ, но само имущество поступало в пользу общины.

Наиболее отчётливо вознаграждение за сообщение о правонарушении фиксируется в уставных грамотах XVI в. в связи с попытками ограничить произвол чиновников: «А учнут те выборные старосты и целовалники судити непрямо и другу в суде учнут норовити, а недругу мстити, и посулы и поминки имати, и нашего царьского и земского дела по нашему крестному целованью не учнут беречи и правити по нашему уложенью, и учинится каково лихо их хитростью или небереженьемъ, а доведут на них и уличат их в том, и тех судей и целовалников казнити смертною казнью без отпросу; а животы их и статки взяти да роздати истцем, а достал тем людем, кто на них доведет»[10]. Неправедный суд и нарушение присяги, будучи доказаны, влекли за собой смертную казнь и конфискацию имущества, при этом конфискованное имущество использовалось для удовлетворения претензий истцов (возмещения ущерба пострадавшим), а оставшаяся сумма выплачивалась тем лицам, которые сообщили о преступных действиях судей.

Таким образом, обращение к раннему этапу становления института вознаграждения за сообщение о правонарушении позволяет говорить о достаточно явно выраженной тенденции эволюции от преобладания форм негативной юридической ответственности к всё более широкому использованию форм позитивной юридической ответственности как эффективному средству противодействия преступности и поддержания правопорядка. Наличие такой тенденции прямо указывает на необходимость поддержки существующей тенденции расширения форм активного участия граждан в обеспечении правопорядка, в том числе поддержания инициатив о введении вознаграждения за сообщение о правонарушении в различных сферах общественной жизни.

© Оспенников Ю. В., 2018

[1] Выплачивать 10 % от суммы штрафа заявителю факта фото- и видеофиксации дорожных правонарушений или лицу, предотвратившему подобное правонарушение. – https://www.roi.ru/29690/ (дата обращения: 14.03.2018).

[2] Русская Правда. Пространная редакция // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 64; Белозерская уставная грамота 1488 г. // Российское законодательство X–XX вв. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. С. 194; и др.

[3] См., например: *Мрочек-Дроздовский П.* Главнейшие памятники русского права эпохи местных законов // Юридический вестник. 1884. № 5–6. Май–июнь. С. 83.

[4] Таможенная откупная грамота новгородцу Ивану Филатову о сборе поворотной пошлины на гостиных дворах 1586 г. // Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою экспедициею Императорской академии наук (далее – ААЭ). Т. 1. 1294–1598. СПб., 1836. № 331. С. 400; Таможенная откупная грамота Новгороду Ивану Филатову о сборе явчей, пятенной и привязной пошлины 1586 г. // ААЭ. Т. 1. 1294–1598. СПб., 1836. № 332. С. 401; Таможенная откупная грамота новгородцу Трифону Васильеву о сборе весчей пошлины 1587 г. // ААЭ. Т. 1. 1294–1598. СПб., 1836. № 334. С. 403; и др.

[5] Таможенная откупная грамота новгородцу Ивану Филатову о сборе поворотной пошлины на гостиных дворах 1586 г. // ААЭ. Т. 1. 1294–1598. СПб., 1836. № 331. С. 400.

[6] Таможенная Весьегонская грамота 1563 г. // ААЭ. Т. 1. 1294–1598. СПб., 1836. № 263. С. 296.

[7] Таможенная откупная грамота новгородцу Пятому Андрееву о сборе померной и покоречной пошлины 1587 г. // ААЭ. Т. 1. 1294–1598. СПб., 1836. № 335. С. 405.

[8] Губная Соль-Галицкая грамота 1540 г. // ААЭ. Т.I. СПб., 1836. №192. С. 169.

[9] Там же.

[10] Уставная грамота Устюжского уезда Усецких и Заецких волостей крестьянам 1555 г. // ААЭ. Т. 1. 1294–1598. СПб., 1836. № 243. С. 266–267.

И. Г. Митюнова*

К ВОРОСУ О ВЫПЛАТЕ ВОЗНАГРАЖДЕНИЯ ЛИЦАМ, ОКАЗАВШИМ ПОМОЩЬ ПОЛИЦИИ В РАСКРЫТИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

В декабре 2017 г. МВД России был опубликован проект приказа «Об утверждении Положения о назначении и выплате полицией вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших». Практика объявления о вознаграждении за помощь в раскрытии резонансных преступлений и поимке особо опасных преступников в России имела место и ранее. Так, в 2003 г. в Красноярске вознаграждение в размере 100 тыс. рублей было выплачено женщине, оказавшей помощь в раскрытии жестокого убийства молодой девушки[1]. А в Новосибирске было объявлено о вознаграждении за информацию о похищенной из местной картинной галереи картине И. К. Айвазовского[2]. Однако, во всех случаях вознаграждение выплачивалось органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления или представителями бизнес-сообщества. В соответствии с представленным проектом приказа вопрос о привлечении к сотрудничеству с полицией и вознаграждении за предоставленную информацию будет находиться в ведении органов внутренних дел.

Гражданин, инициативно предоставивший полиции информацию, которая привела к раскрытию преступления или задержанию лица, его совершившего, может получить вознаграждение в размере до 3 млн руб. По решению министра МВД России размер вознаграждения может быть увеличен. Одним из условий для выплаты вознаграждения: сообщение о преступлении должно быть не анонимным.

Приказ о выплате вознаграждения утверждается лицом, объявившим о назначении вознаграждения. Таким правом наделены руководитель (начальник или его заместитель – начальник полиции) территориального органа МВД России, заместитель министра МВД России, министр МВД России[3].

Публикация проекта приказа вызвала большой общественный резонанс в как в профессиональной полицейской среде, так и в обще-

* *Митюнова Инна Геннадьевна* – доцент кафедры истории государства и права Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого, кандидат педагогических наук.

стве в целом. Председатель профсоюзной организации сотрудников полиции Москвы М. Пашкин посчитал, что такие финансовые траты не станут эффективными[4]. Противниками проекта приказа в качестве проблемных указываются вопросы об отсутствии конфиденциальности лиц, оказавших содействие полиции, о возможном наличии коррупционной составляющей.

Среди сторонников предложенного МВД России подхода к организации взаимодействия граждан и полиции – адвокат М. Барщевский, ряд руководителей территориальных органов не только МВД России, но и Следственного Комитета России[5]. Они ссылаются на то, что полиция зачастую раскрывает преступления, опираясь на информацию, полученную от населения. Выплата вознаграждения может стать стимулом для сотрудничества с полицией.

Изучение опыта организации деятельности полиции других стран позволяет констатировать, что Целевые программы привлечения населения к взаимодействию с полицией активно реализуются во многих странах, а программы, связанные с выплатой вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений зачастую являются в них центральным звеном. Одной из самых эффективных среди подобных программ является программа «Crime Stoppers», реализуемая в США. Она была создана в 1976 г. в Альбукерке (штат Нью-Мексико). Концепция борьбы с преступностью в партнёрстве с полицией, СМИ и заинтересованными гражданами признана успешной и широко распространилась в городах США, а позже была заимствована правоохранительными органами ряда стран Западной Европы.

Целью программы является предоставление членам гражданского сообщества способа помочь полиции в борьбе с преступностью, оставаясь при этом полностью анонимными и имея возможность получить вознаграждение за достоверную и значимую информацию. Таким образом она позволяет успешно противодействовать страху и апатии, которые объективно препятствуют участию населения в борьбе с преступностью.

Программы «Crime Stoppers» имеют принципиальные особенности, характерные для всех мест их реализации. Программы осуществляются некоммерческими общественными организациями, а деятельность полиции в них минимальна. Основные мероприятия осуществляются за счёт пожертвований меценатов из числа заинтересованных представителей бизнес-сообщества и физических лиц. Руководство финансовой и рекламной деятельностями обеспечивают советы ди-

ректоров программ, в том числе в его компетенцию входит функция определения размера вознаграждения за каждую конкретную информацию.

Тщательно проработаны вопросы защиты персональных данных лица, оказавшего помощь полиции посредством обращения через программу. Абоненты могут оставаться анонимными, имея гарантию выплаты им вознаграждения.

По-разному решается вопрос о характере информации, за которую лицо может получить вознаграждение. Так, в Нью-Йорке оплачивается информация о конкретном преступлении или о месте нахождения конкретного преступника, определённых полицией, перечень которых размещён на официальном Интернет-сайте программы «Crime Stoppers» в Нью-Йорке[6]. А в Рочестере (штат Нью-Йорк) принимается информация о любом преступлении, о котором известно абоненту. При определении размера вознаграждения приоритет отдаётся информациям, позволившим раскрыть убийства, изнасилования, вооруженные ограбления, поджоги, разбои, квартирные кражи, наркопреступления и преступления коррупционной направленности.

Отличаются и размеры вознаграждения. В Нью-Йорке оно достигает 25 тыс. долларов США, а в Рочестере – 1 тыс. долларов США. Размер вознаграждения в некоторых случаях может быть увеличен. Так, в Хьюстоне, обычный предел вознаграждения в 5 тыс. долларов США может быть увеличен до 10 тыс. долларов США, если информация будет касаться убийства полицейского или пожарного при исполнении служебных обязанностей. В этих целях в рамках программы «Crime Stoppers» реализуется проект «Fallen Hero».

Одним из ключевых моментов программы, способствующих её эффективности, является обязательное включение в неё СМИ, которыми осуществляется целенаправленная информационная поддержка. Так, медиа-партнёр программы, реализуемой в Рочестере, телерадиокомпания 13 WHAM каждый вторник с 8 часов 30 минут в течение 15 минут доводит информацию о совершённых нераскрытых преступлениях и лицах, разыскиваемых по подозрению в их совершении. В большинстве случаев подобная информация размещается на безвозмездной основе. В иных случаях она оплачивается из средств программы. В том же Рочестере программой выделяются средства на публикацию шесть раз в год в газете «Democrat and Chronicle» флаера с информацией о лицах, скрывающихся от правосудия. Практика показывает, что вложение средств является эффективным: 92 % из числа

таких лиц были разысканы с помощью информации населения[7].

Об эффективности реализации программы свидетельствует статистика, касающаяся Хьюстона и отражённая в Таблице 1[8].

Кроме всего прочего, реализация программы, способствует улучшению взаимодействия между полицией, СМИ и гражданским сообществом, готовности гражданского сообщества бороться с преступностью, предоставляя ему для этого возможности и мотивы.

Таблица 1

Сведения о реализации программы Crime Stopppers Хьюстон

Показатель	*11 месяцев 2017 года*	*2016 год*	*с 1980 года*
Преступления, раскрытые по информации населения	347	542	33 955
Подозреваемые, арестованные по информации населения	258	414	25 951
Осуществлено выплат за информацию	256	420	22 352
Размер выплаченных вознаграждений	$ 281 750	$ 354 000	$ 11 743 735
Стоимость имущества, конфискованного и возвращенного по информации населения	$ 8747	$ 42 969	$ 67 023 102
Стоимость наркотиков, изъятых по информации населения	$ 4325	$ 19 487	$ 129 431 520

Таким образом, неоспоримой является значимость потока информации о преступности и преступниках для реализации правоохранительной функции государства. Одним из основных носителей этой информации, зачастую, являются члены гражданского сообще-

ства. Выплата вознаграждения за её передачу правоохранительным органам, безусловно, является одним из инструментов, мотивирующих к взаимодействию с ними. При этом крайне важными элементами являются гарантии конфиденциальности информатора и постоянное напоминание населению о том, что полиция нуждается в его помощи в борьбе с преступностью. Россия идёт по направлению, опробованному в других странах и доказавшему свою состоятельность. Однако целесообразно осуществить серьёзный анализ зарубежного опыта через призму отечественных реалий и возможностей.

©Митюнова И. Г., 2018

[1] Мэр Красноярска выплатил 100 000 рублей женщине за помощь в розыске убийцы Дианы Сеслер. - http://krsk.sibnovosti.ru/society/1738-mer-krasnoyarska-vyplatil-100-tysyach-rubley-zhenschine-za-pomosch-v-rozyske-ubiytsy-diany-sesler?class=search-list-element (дата обращения 10.01.2018).

[2] Похищенную в Новосибирске картину Айвазовского пока не нашли. - http://politsib.ru/news/5443 (дата обращения 17.01.2018).

[3] Федеральный портал проектов нормативных актов: официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. – http://regulation.gov.ru/projects#npa=76224 (дата обращения 17.01.2018).

[4] Московский профсоюз полиции выступил против платы населению за сведения о преступлениях. - https://www.pnp.ru/politics/moskovskiy-profsoyuz-policii-vystupil-protiv-platy-naseleniyu-za-svedeniya-o-prestupleniyakh.html (дата обращения 14.01.2018).

[5] МВД даст информаторам официальную зарплату. - https://www.nnov.kp.ru/daily/25710/910592/ (дата обращения 11.01.2018)

[6] New York State Crime Stopppers. – https://nyscrimestoppers.org/ (дата обращения 17.01.2018).

[7] Crime Stopppers Rochester Area. - http://www.roccrimestoppers.com/about.aspx (дата обращения 08.01.2018).

[8] Crime Stopppers of Houston. - http://crime-stoppers.org/our-programs/tip-line-program/ (дата обращения 21.01.2018).

В. И. Холманский*
Т. В. Стульнова**

ОБ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, СОСТАВЛЯЮЩЕГО ПРАВОВУЮ ОСНОВУ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Административная деятельность полиции занимает одно из основных ее направлений. Она охватывает более 70 % личного состава территориальных органов МВД России. Ее характеризуют законность, государственно-властный, исполнительно-распорядительный и творческий характер, а также профилактическая направленность.

С начала реформы МВД России особое значение стало придаваться общественному мнению о работе полиции. Именно по работе дежурных частей территориальных органов МВД России, патрульно-постовой службы, участковых уполномоченных полиции, инспекторов по делам несовершеннолетних, инспекторов ДПС и других служб и структурных подразделений, входящих в полицию общественной безопасности, и преимущественно осуществляющих административную деятельность, население, в первую очередь, оценивает качество работы полиции в целом.

Территориальные органы МВД России относятся к органам исполнительной власти. Они не правомочны издавать законы. Их прямая обязанность исполнять принятые законы и действовать только в рамках правового поля, обозначенного действующими законами и подзаконными актами, изданными по их исполнению. Эту простую истину необходимо доводить до населения всякий раз при встречах с ним руководителей территориальных органов МВД России, участковых уполномоченных полиции, наконец, представителей пресслужб, если мы хотим, чтобы деятельность полиции обществом оценивалась объективно, Население, в большинстве своем, обладая невысоким уровнем юридических знаний, этих специфических особенностей не

* *Холманский Виталий Иванович* – доцент кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

** *Стульнова Татьяна Владимировна* – доцент кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

понимает. В условиях информационного поля, созданного в последние годы средствами массовой информации, а также телевизионными фильмами, зачастую в негативном свете представляющими облик современного полицейского, граждане достаточно равнодушно воспринимают официальную информацию о самоотверженных действиях отдельных сотрудников полиции, часто рискующих своим здоровьем и самой жизнью. Они более острее реагируют на наблюдаемые ими факты повседневной жизни: почему, например, сотрудник полиции не пресекает нецензурную брань в общественном месте, почему наряд полиции, выехав по заявлению о ночном бытовом скандале в квартире соседей, мешающем отдыху остальных жильцов, никого не задержал, ограничившись беседой, после чего скандал продолжился до утра, почему лицо, условно-досрочно освобожденное из мест лишения свободы, не контролировалось участковым уполномоченным полиции, вело разгульный образ жизни и, в результате, через какой-то промежуток времени после освобождения вновь совершило тяжкое или особо тяжкое преступление и т. д.

Эффективность деятельности сотрудников полиции территориальных органов МВД России по охране общественного порядка, предупреждению и пресечению административных правонарушений и преступлений в значительной степени зависит от совершенства нормативных актов, составляющих ее правовую основу, и которыми они руководствуются в своей повседневной служебной деятельности. Однако в последние годы все чаще наблюдается поспешное принятие законов правоохранительной направленности, не проработанных должным образом с позиции их практической реализации. Такое положение часто объясняется не результатами проводимых глубоких научных исследований существующих проблем а, своего рода, политической конъюктурой. Правотворческая активность по решению даже давно существующих проблем нередко наблюдается только тогда, когда совершается очередное тяжкое или особо тяжкое преступление, вызвавшее большой общественный резонанс в стране, или событие, на которое отреагировал Президент Российской Федерации. В таких случаях невольно вспоминается известная поговорка про прогремевший гром и перекрестившегося мужика. Нормотворческий процесс все чаще сводится к принципу: «Давайте примем закон, а там посмотрим, как он будет действовать». В результате, законы разрабатываются и принимаются поспешно, без знания существующей проблематики и без учета результатов многолетних научных исследований в со-

ответствующей области регулирования общественных отношений.

Вспомним хотя бы сравнительно недавний пример поспешного и некомпетентного исполнения в удивительно короткие сроки, исчисляемые месяцами, предложения В. В. Путина о частичной декриминализации и перевода под административную юрисдикцию деяний, предусмотренных ст. 116 Уголовного кодекса Российской Федерации «Побои». Для сравнения отметим, что рассмотрение по существу законодательными органами внесенных законопроектов об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, в свое время откладывалось в течение 15 лет, пока уровень рецидивной преступности в стране не достиг катастрофических размеров и на создавшееся положение не было обращено внимание Президента Российской Федерации Генеральным прокурором Российской Федерации[1].

Пробелы, содержащиеся в принятых законах, затем естественным образом дублируются в приказах МВД России и иных подзаконных нормативных правовых актах, изданных по их исполнению. При исполнении этих актов у сотрудников полиции часто возникает непонимание механизма их реализации или неоднозначное толкование их содержания, что является одним из основных условий допускаемых нарушений законности и причиной отрицательной оценки населения о работе полиции.

В этом мы не раз убеждались, выполняя многочисленные заявки на проведение НИР, поступавшие в Санкт-Петербургский университет МВД России из различных структурных подразделений МВД России. Причем четко прослеживается устойчивая тенденция: принимается закон, издается приказ МВД России по его исполнению, и через какое-то время в Университет поступает обращение или заявка на проведение НИР. Во всех случаях характер просьбы или задания один: разъяснить, как понимать и как исполнять, либо разработайте предложения по совершенствованию. География и статус заказчиков весьма разнообразен. Только за последние 2–3 года нами были исполнены заявки от УООП, УОДУУП и ПДН, Управления по охране и конвоированию ГУ МВД России по СПб и ЛО, ГУ МВД России по Самарской области, по Саратовской области, ДГСК, ДДО МВД России и совсем не профильных для нас структур ГУЭБ и ПК МВД России и ОРЧ(СБ) ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Причем, обращение от ОРЧ(СБ), поступившее чуть более года назад, так и содержало просьбу дать доктриналь-

ное толкование положений Закона о работе с обращениями граждан и соответствующего Приказа МВД России. Как выяснилось, причиной обращения стало разночтение этих нормативных актов сотрудниками ОРЧ и работниками прокуратуры города, обвинивших сотрудников ОРЧ в нарушении законности при работе с обращениями граждан и пригрозивших привлечь их к ответственности.

Мы не только дали развернутое толкование, пояснив, в чем не правы работники прокуратуры города, а в чем не правы сотрудники ОРЧ, но и разработали для сотрудников ОРЧ развернутые методические рекомендации по правильному алгоритму их действий при работе с обращениями. Приведем некоторые примеры несовершенства действующих законов, составляющих правовую основу административной деятельности полиции.

Диспозиция статьи 20.1 «Мелкое хулиганство» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, после внесения в нее в 2003 г. изменений[2], в отличие от действовавшей ранее редакции, квалифицирует деяние лица, как мелкое хулиганство, только при условии, если в его действиях присутствует одновременная совокупность основного и одного из факультативных признаков. В качестве основного признака определено нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу. При этом законодатель не конкретизировал действия лица, составляющие указанный признак. В качестве факультативных признаков законодатель определил сопровождение основных действий лица, нарушающих общественный порядок и выражающих явное неуважение к обществу, его нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, уничтожением или повреждением чужого имущества[3]. В результате, действующая редакция не позволяет квалифицировать как мелкое хулиганство действия, фактически нарушающие общественный порядок и выражающие явное неуважение к обществу, такие, например, как просто нецензурная брань, в том числе в общественном месте, не сопровождаемое нецензурной бранью демонстративное оправление естественных надобностей в неустановленных для этого общественных местах, другие подобные действия, в том числе, нарушающие общепринятые нормы морали, нравственности. Содержащееся в действующей редакции статьи словосочетание «сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах» значительно ограничивает регулируемую область общественных отношений. Тем самым, исключаются, например, основания квалифи-

цировать как мелкое хулиганство действия лица, повсеместно совершаемые в сфере семейно-бытовых отношений, нарушающие покой, нормальные условия проживания и отдыха других граждан. В результате, у сотрудников полиции, прибывших по поступившим от заявителей сообщениям о совершаемых деяниях, отсутствуют основания для применения к лицам, их совершившим, мер административного пресечения. Максимально, что им, в соответствии с имеющимися полномочиями, остается сделать в таких случаях, это без доставления лица в территориальный орган МВД России на месте составить акт о нарушении им норм местного законодательства, в части нарушения тишины по аналогии со случаями выявления, например, громкого проигрывания музыки в позднее время.

Как показала практика, неприменение сотрудниками полиции в указанных случаях своевременных мер административного пресечения часто приводит к последующему развитию конфликта с причинением вреда здоровью различных степеней тяжести, в том числе, заявителям, либо совершению убийства на бытовой почве. В то же время применение сотрудниками полиции по собственной инициативе мер пресечения, вызванное, в том числе провокационными действиями лиц, на которых поступил вызов, часто квалифицируется органами прокуратуры как превышение должностных полномочий со всеми вытекающими отсюда отрицательными правовыми последствиями в отношении самих сотрудников полиции, вплоть до привлечения их к уголовной ответственности.

Индивидуальная профилактическая работа сотрудников органов внутренних дел и, в первую очередь, участковых уполномоченных, с отдельными категориями лиц, освобожденными из мест лишения свободы, на протяжении многих десятилетий представляла собой одно из основных направлений их деятельности. Она была направлена на предупреждение совершения лицами, состоящими на профилактических учетах, противоправных деяний, особенно преступлений рецидивного характера. Проведение этой работы всегда обусловлено необходимостью осуществления профилактических мероприятий, которые, так или иначе, но неизбежно затрагивают охраняемые законами права и личные интересы граждан. Например, любое профилактическое посещение участковым уполномоченным полиции гражданина по месту проживания, вызов лица в участковый пункт полиции или служебное помещение территориального органа МВД России для проведения с ним профилактической беседы должны иметь преду-

смотренные законом основания. Поэтому, в соответствии с провозглашенным в стране курсом на построение демократического общества и правового государства, полномочия полиции по осуществлению этих мероприятий, по нашему глубокому убеждению, должны быть, в первую очередь, определены именно законами, а не ведомственными нормативными правовыми актами, включая приказы МВД России.

Принцип верховенства закона у нас в стране пока никто еще не отменял. В настоящее время какого-либо законодательного акта, определяющего категории лиц, подлежащих постановке на профилактический учет в территориальных органах МВД России, а также основания осуществления в отношении их индивидуальной профилактической работы, не существует. В течение 20 лет действия Закона Российской Федерации «О милиции» контролирующие и надзирающие органы требовали от участковых уполномоченных и их руководителей отчеты о ранее проведенной индивидуальной профилактической работе с лицами, совершившими тяжкое или особо тяжкое преступление. Как правило, по окончании служебной проверки следовало привлечение указанных должностных лиц к дисциплинарной и даже к уголовной ответственности. При этом никто не задумывался над тем, что при принятии закона Российской Федерации «О милиции» обязанность милиции осуществлять индивидуальную профилактическую работу с какой бы то ни было категорией лиц, из его проекта была сознательно исключена[4].

Принятый в 2016 г., несмотря на данную авторами статьи предварительную отрицательную правовую экспертную оценку законопроекту, поступившему в Университет, федеральный закон об основах профилактики правонарушений, также не содержит перечень категорий лиц, подлежащих профилактическому учету в территориальных органах МВД России[5]. Федеральный закон «О полиции», сменивший Закон Российской Федерации «О милиции», в этой части содержит только одно положение, в соответствии с которым под осуществление индивидуальной профилактической работы полиции должны подпадать только лица, выявленные сотрудниками полиции, которые имеют намерения совершить преступление[6]. Данное положение свидетельствует о достаточно низком уровне компетенции разработчиков законопроекта в рассматриваемой области и полном непонимании ими самой сущности индивидуальной профилактической работы. В ситуации, предусмотренной данным положением, ни о какой индивиду-

ально-профилактической работе, в принципе, не может идти речи. Если предположить, что сотрудники полиции действительно выявят лица, даже из числа освобожденных из мест лишения свободы, которые по имеющейся информации намереваются совершить преступления, то в таких случаях сама логика и действующие нормативные правовые акты обязывают полицию осуществлять мероприятия оперативно-розыскного характера, особенно на стадии приготовления лица к совершению преступления, или меры уголовно-процессуального характера на стадии его покушения на совершение преступления.

Пробел, существующий в нормативном правовом обеспечении профилактической деятельности полиции, в настоящее время приводит к тому, что участковые уполномоченные полиции, от которых руководители территориальных органов МВД России требуют проведение этой работы, по собственному усмотрению определяют категории лиц, формы и методы проведения с ними работы, которые часто по заявлениям тех же лиц, состоящих на учете, контролирующими и надзирающими органами квалифицируются, как превышения сотрудниками полиции своих должностных полномочий, повлекшие нарушения законности и прав граждан.

Поспешное и не проработанное должным образом реформирование российского законодательства по регулированию общественных отношений в правоохранительной сфере, проведенное в 90-е годы XX в., послужило причиной возникновения ряда серьезных проблем правового и организационного характера и в контрольно-надзорной деятельности полиции. Одной из таких проблем в течение последних двадцати лет остается неразрешенность вопроса о ведомственной принадлежности субъекта контроля (надзора) за поведением и образом жизни лиц, условно-досрочно освобожденных от дальнейшего отбывания назначенного судом уголовного наказания в виде лишения свободы. В результате правового пробела, допущенного при принятии нового Уголовного кодекса Российской Федерации[7] и вывода уголовно-исполнительных инспекций из МВД России с одновременным переподчинением их Минюсту России, с середины 1990-х годов и по настоящее время из-под реального профилактического контроля территориальных органов МВД России, да и уголовно-исполнительных инспекций ФСИН России, фактически оказались искусственно выведенными многочисленная категория лиц, которые после условно-досрочного освобождения продолжают сохранять повы-

шенную степень криминогенной и рецидивной опасности[8]. Указанное обстоятельство является одним из основных условий совершения ими тяжких и особо тяжких преступлений, часто вызывающих большой общественный резонанс в стране.

Перечисленные выше и другие проблемы правового обеспечения административной деятельности полиции давно свидетельствуют о необходимости принятия мер по их научному разрешению. Однако, в последнее время наблюдается достаточно глубокий разрыв между практикой разработки, принятия и применения законов и глубоким научным исследованием действительно существующей проблематики. По нашему мнению, существующая система федеральной и внутриведомственной нормотворческой деятельности не позволяет своевременно реагировать на имевшие место проблемы и оперативно принимать соответствующие меры по их устранению. Отсутствует планомерность, непрерывность и логическая последовательность нормотворческого процесса. Регулярно разрабатываемые на местах, в том числе, в Санкт-Петербургском университете МВД России, предложения по внесению изменений в действующие нормативные правовые акты, включая законы правоохранительной направленности, с целью устранения содержащихся в них пробелов, направленные в соответствующие полномочные структурные подразделения МВД России для дальнейшего рассмотрения на предмет реализации, зачастую остаются без соответствующего обсуждения с участием авторов.

Создается вполне обоснованное впечатление, что направляемые предложения рассматриваются и необоснованно отвергаются должностными лицами, не обладающими соответствующим уровнем компетентности в разрабатываемых областях, однако, обладающими соответствующими полномочиями по принятию субъективных решений, или эти предложения просто не рассматриваются, и их дальнейшая судьба для авторов остается неизвестной. По крайней мере, отсутствует достаточная обратная связь, по которой авторы могли бы узнать вынесенную оценку актуальности, научной обоснованности и качества разработанного ими предложения, причину его непринятия, а также проследить дальнейшую перспективу его рассмотрения и реализации.

В рамках осуществления правового мониторинга применения отдельных нормативных актов профессорско-преподавательским составом нашей кафедры на основе результатов многолетних научных исследований правоприменительной практики в территориальных ор-

ганах МВД России регулярно разрабатываются и научно обосновываются конкретные предложения по внесению изменений в отдельные нормативные акты с целью устранения содержащихся в них пробелов, вызывающих определенные, в том числе, перечисленные выше проблемы правового обеспечения административной деятельности полиции. В январе 2014 г. в Университет из МВД России поступила информация о том, что одно из многочисленных предложений по совершенствованию законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, разработанных авторами статьи, направлено в Государственную Думу Российской Федерации в порядке законодательной инициативы. В декабре 2014 г. Государственная Дума Российской Федерации реализовала наше предложение, приняв закон[9]. Принятым законом ст. 314.1 Уголовного кодекса Российской Федерации была дополнена ч. 2, устанавливающей уголовную ответственность лицам, состоящим под административным надзором, злостно не соблюдающим административные ограничения, установленные в отношении их судом. Однако взятое за основу наше предложение на каком-то этапе рассмотрения было дополнено словосочетанием, определяющим условие наступления уголовной ответственности. Внесенное изменение в авторскую редакцию без предварительного согласования с нами и учета нашего мнения изначально не было объективно обоснованным и только создало очередные проблемы в практической деятельности сотрудников полиции.

Чтобы была понятна суть искусственно созданной очередной проблемы, поясним, что дословное толкование принятого закона означает, что уголовная ответственность в отношении поднадзорного лица по признакам ч. 2 ст. 314.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, введенной по нашему предложению, сейчас может наступить только в том случае, если лицо при очередном нарушении установленного судом административного ограничения совершит еще какое-либо административное правонарушение, предусмотренное гл. 6, 19, 20 КоАП РФ. В противном случае, поднадзорное лицо может допускать неограниченное количество нарушений административных ограничений и при этом будет нести только административную ответственность, что и наблюдалось до принятия указанного закона.

Как показало проводимое нами исследование практики применения ч. 2 ст. 314.1 Уголовного кодекса Российской Федерации территориальными органами ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, уже сейчас повсеместно возникают достаточно

абсурдные, но логически предсказуемые ситуации, при которых поднадзорное лицо, например, покинуло в очередной раз в установленное ограничением время место жительства (пребывания), либо выехало за пределы муниципального образования и совершило при этом преступление. Однако, по совокупности совершенных им противоправных деяний его не могут привлечь к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 314.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, если при этом он не совершил еще какое-либо перечисленное в законе административное правонарушение.

Мы считаем, что, в первую очередь, необходимо пересмотреть действующую внутриведомственную систему приема, рассмотрения, оценки и реализации разработанных на местах предложений по совершенствованию законодательства, составляющего правовую основу административной деятельности полиции. Авторы разработанных предложений, направленных в МВД России, независимо от принятого решения, должны в обязательном порядке быть уведомлены о перспективах их рассмотрения, принятия для дальнейшего использования и реализации, либо причинах отклонения, а также должны быть вовлечены в процесс обсуждения в случаях принятия положительного решения по их реализации. Только при таком условии можно добиться ликвидации существующего глубокого разрыва между наукой и практикой в административной и иной деятельности полиции.

© Холманский В. И., 2018
© Стульнова Т. В., 2018

---

[1] Устинов сообщил Президенту Российской Федерации о росте рецидивной преступности в стране // Российские федеральные новости. – http//www/RFNru. (дата обращения 18.01.2018).

[2] Федеральный закон от 8 декабря 2003 года № 161-ФЗ (ред. от 3 июля 2016 года) «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2003. № 50. Ст. 4847.

[3] *Комментарий* к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. Н. Г. Салищевой. 7-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

[4] *Кондрашов В. П., Соловей Ю. П., Черников В. В*. Российский закон о милиции. М., 1992. С. 42, 103.

[5] Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» // http://www.pravo.gov.ru–23.06.2016.

[6] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562. Ст. 12. Ч. 1. П. 4.

[7] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 19 февраля 2018 года) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2018. № 9. Ст. 1292. Ст. 79 «Условно-досрочное освобождение»

[8] Указ Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 года № 1100 «О реформировании уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации» //СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4683; Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 1998 года № 904 (ред. от 8 мая 2005 года) «О передаче уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3841; 2005. № 19. Ст. 1787.

[9] Федеральный закон от 31 декабря 2014 года № 514-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 года) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // http://www.pravo.gov.ru–31.12.2014; http://www.pravo.gov.ru–29.12.2016.

Т. Ф. Ящук*

КОДИФИКАЦИЯ НОРМ В СФЕРЕ ВНУТРЕННЕГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ КОНЦЕПЦИИ И ПРАКТИКА ПРОЕКТИРОВАНИЯ В СОВЕТСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В советский период, как отмечает А. Н. Жеребцов, сформировалась управленческая концепция административного права[1], которая уже имела хотя и непродолжительную, но собственную историческую традицию. Известный ученый А. И. Елистратов писал в 1914 г., что административное право еще не находит в России нормальных условий для своего развития, где немногие разрозненные элементы нового правопорядка теряются в вековых наслоениях старого полицейского права[2].

Отмеченные концептуальные положения оказали решающее влияние на содержание кодификационных работ, структуру и тексты подготовленных проектов, и, в конечном итоге, определили их историческую судьбу, поскольку ни один из них не стал законом.

Собственно ученые дореволюционной школы активно поддерживали и во многом инициировали выделение и кодификацию отдельных отраслей советского права. Выделяется два крупных периода кодификации. Первый период хронологически совмещается со временем новой экономической политики (1920-е годы), второй начинается с демократизации общественных отношений в середине 1950-х годов.

Завершенный проект Административного кодекса был готов к 1923 г. и опубликован в журнале «Власть Советов». Документ состоял из следующих пяти частей:

часть I «Организация советского аппарата»;

часть II «Формы административной деятельности»;

часть III «Охрана революционного порядка»;

часть IV «Поддержка благоустройства и безопасности»;

часть V «Административное содействие госорганам»[3].

В процессе подготовки проекта сложились два неформальных центра: первый объединял научных сотрудников секции государственного и административного права Института советского права,

* *Ящук Татьяна Федоровна* – профессор кафедры и теории и истории государства и права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского, доктор юридических наук, доцент.

второй – служащих наркомата внутренних дел. Существенно различались концептуальные представление о будущем кодексе. В Институте советского права первоначально, еще в 1921 г., обсуждалась идея провести отраслевую инкорпорацию накопленного нормативного материала, используя при этом архив НКВД, и подготовить совместно с данным ведомством «Кодекс законов об управлении»[4]. Даже когда проект был готов и широко известен, Г. С. Гурвич в статье с показательным заголовком «К составлению Административного кодекса» публично отстаивал название «Кодекс советского управления»[5]. В опубликованном варианте изменилось не только название проекта, но произошло смещение содержательной доминанты. Хотя первая часть предполагаемого кодекса оставалась самой объемной (она включала шесть отделов), остальные части, в той или иной мере, касались административной ответственности и административного принуждения. А. И. Елистратов верно подметил сохранение дореволюционной традиции, когда значительный объем административных полномочий, в том числе направленных на обеспечение исполнения решений иных государственных органов и даже местного самоуправления, концентрировался у МВД и подведомственных ему полицейских учреждений[6]. Он писал: «НКВД в известной степени разделяет участь старого министерства внутренних дел, в том отношении, что на его долю выпадает выполнение функционально различных заданий»[7].

Рассылка проекта в государственные центральные и местные учреждения, его публикация в специализированном журнале, открытая профессиональная дискуссия, поступающие положительные отзывы, а также конкретные рациональные предложения, казалось, обеспечивали быструю и безболезненную легитимацию данного акта. Однако этого не произошло, причем публичных объяснений со стороны разработчиков проекта и официальных лиц не последовало. Можно предположить, что основная причина носила методологический характер и была связана с проблемой выделения в системе советского права отдельных отраслей, разграничением предметов правового регулирования. На протяжении 1920-х годов велись дискуссии о соотношении государственного и административного права. С утверждением тоталитарного режима научные дискуссии сменились навешиванием политических ярлыков. Наука административного права практически прекратила свое развитие. Представитель нового поколения правоведов М. Д. Резунов в 1930 г. дал отрицательный отзыв на рукопись подготовленного А. И. Елистратовым учебника «Администра-

тивное право», который к этому времени выдержал несколько изданий. М. Д. Резунов, которому во время написания рецензии было 25 лет, утверждал: «Раз советскому государству чужда категория разделения властей, значит, мы должны отбросить деление наук на административное право и право государственное, вытекающее из метафизического отделения исполнительной власти от других органов государства»[8]. Очевидно, что причины отказа от издания в 1923 г. Административного кодекса требуют дальнейшего изучения.

Вновь к вопросу о необходимости кодификации административного законодательства вернулись в конце 1950-х годов. Демократизация политического режима актуализировала потребность теоретического осмысления состояния советского права, систематизации и обновления законодательства. Состоявшиеся в 1957–1958 гг. обсуждения о системе советского права показали, что позиция, отрицавшая самостоятельность административного права хотя и сохранялась, но теперь подвергалась активной и обоснованной критике. Так, опровергался аргумент И. Г. Мревлишвили, что административного права нет, а утверждение о наличии у него самостоятельного предмета есть возрождение концепции полицейского права[9]. Г. И. Петров, не отрицая сложности определения предмета административного права, наиболее существенная из которых заключалась в определении включаемых в предмет отрасли круга управленческих отношений, доказывал, что эти обстоятельства не препятствуют кодификации. Напротив, по его мнению, обсуждение проблем кодификации, проведение другой подготовительной работы к ней поможет попутно решить недостаточно ясные вопросы предмета административно-правового регулирования. К разрешению предлагались четыре крупных вопроса: о масштабе административного кодекса, об объеме кодификационных работ, о соотношении кодификации материальных и процессуальных норм административного права, о системе кодификации административного права[10].

Учитывая федеративную природу советского государства, кодекс рассматривался как республиканский закон, общесоюзным актом должны были стать Основные начала административного права Союза ССР. Уровневая модель советского законодательства, применяемая, в том числе, при кодификационных работах, сложилась еще в 1920-е годы. Предлагалось систематизировать и включить в Административный кодекс нормы, касающиеся деятельности административных комиссий, принимаемых ими решений о привлечении к ответственно-

сти, перечня применяемых мер взысканий[11]. Проблемы административного принуждения, пределов его применения, дифференциации на отдельные виды получили предметное рассмотрение только во время подготовки Кодекса РСФСР об административных правонарушениях 1984 г.

© Ящук Т. Ф., 2018

[1] *Жеребцов А. Н.* Система современного административного права и критерии ее построения // Общество и право. 2013. № 2. С. 212.

[2] *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1917 (Предисловие к первому изданию).

[3] Административный кодекс // Власть Советов. 1923. № 8–9. С. 111–114.

[4] Архив Российской академии наук. Ф. 360. Д. 1. Оп. 5. Л. 9,19.

[5] *Гурвич Г. С.* К составлению Административного кодекса // Власть Советов. 1923. № 3. С. 26–28.

[6] См.: *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* 1) Государство и право в теоретическом наследии А. И. Елистратова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(62). С. 66–73; 2) Государственное управление: концепции и практика их реализации в условиях кардинальных перемен политико-правовой системы России // Актуальные проблемы юридической науки, практики и высшего образования. II Ежегодные научные чтения, посвящённые памяти Почетного президента Санкт-Петербургской юридической академии профессора Зыбина Станислава Фёдоровича. СПб., 2015. С. 169–173; 3) Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. М., 2017. С. 231–256.

[7] *Елистратов А. И.* Об Административном кодексе // Власть Советов. 1923. № 3. С. 31.

[8] Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1565. Оп. 19. Д. 45. Л. 81.

[9] *О системе* советского социалистического права // Советское государство и право. 1958. № 1. С. 105.

[10] *Петров Г. И.* Задачи кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1958. № 6. С. 25.

[11] *Тагунов Е. Н.* К вопросу о кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1958. № 5. С. 131–136.

Раздел XI

ОРГАНЫ И ЛИЦА, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ ПОЛИЦЕЙСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЙ СТАТУС

И. В. Кудрявцев*

СОТРУДНИК ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ КАК СПЕЦИАЛЬНЫЙ СУБЪЕКТ ПРАВА

В общей теории права для обозначения отдельных субъектов права понятие «специальный субъект права» используется довольно редко, хотя оно и нашло свое отражения в таких отраслях права как уголовном, административном, трудовом и т. д., получило обсуждение на научно-представительских мероприятиях, посвященных теоретико-правовым и историко-правовым проблемам[1]. Обособление отдельных субъектов права принято осуществлять через такие категории как «специальная правосубъектность» и «специальный правовой статус». На эту проблему еще в конце 1970-х годов обращал внимание Н. В. Витрук. Он указывал, что «в противовес логике специальный

* *Кудрявцев Иван Владимирович* – адъюнкт Санкт-Петербургского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации.

субъект права как правовое явление раскрывается или упоминается не как самостоятельный феномен, а в связи с изучением таких явлений, как специальная правосубъектность или специальный правовой статус»[2].

При этом исследования, посвященные анализу специфики статуса специального субъекта права, в отечественной юридической литературе имеются. Так, А. А. Стремоухов под специальным субъектом права понимает «лицо, которое способно обладать и пользоваться правами, а также иметь обязанности в рамках отдельных институтов отраслей права (межотраслевых институтов) и участвовать в конкретных отношениях»[3]. «Специальный субъект права, – полагает А. А. Стремоухов, – это индивидуальное или коллективное лицо, которое установлено нормами института отрасли права с целью конкретизации и детализации объема его способности обладать правами и обязанностями и своими действиями приобретать их в правоотношениях специального вида»[4].

В качестве основных отличительных признаков специального субъекта права следует выделять специальные субъективные права и юридические обязанности, которые установлены специальными нормами права. К примеру, к специальным субъектам права можно с уверенностью отнести сотрудников правоохранительных органов Российской Федерации. Анализируя только определения понятия «правоохранительные органы», четко прослеживается их «обособленное» положение по отношению к другим субъектам права. «Правоохранительные органы – государственные органы, основной функцией которых является охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью»[5]. К правоохранительным органам относятся органы судебной власти: Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, республиканские, областные, краевые, городские, районные суды; Прокуратура; адвокатура; Министерство внутренних дел Российской Федерации; Министерство юстиции Российской Федерации; Федеральная служба безопасности; органы таможенного контроля, третейский суд и др.[6]. Правоохранительными органами, как правило, рассматривают государственные органы, основной (специальной) функцией которых является охрана законности, борьба с преступностью и иными правонарушениями[7].

Деятельность сотрудников правоохранительных органов строго регламентирована соответствующими специальными законодатель-

ными актами Российской Федерации, в числе которых: Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», федеральные «О прокуратуре Российской Федерации», «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», «О полиции», Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», Федеральный закон «О Федеральной службе безопасности» и т. д.

Нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность сотрудников правоохранительных органов, наряду с субъективными правами и юридическими обязанностями сотрудников, закрепляют ограничения и запреты, специальную юридическую ответственность, особые полномочия, социальные льготы и гарантии.

Среди исследователей не прекращаются споры о том, какие именно органы следует относить к правоохранительным. Решить данную проблему поможет более детальное изучение отличительных признаков сотрудников правоохрабнительных органов как специальных субъектов права.

© Кудрявцев И. В., 2018

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-

Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Витрук Н. В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 87–97.

[3] *Стремоухов А. А.* Юридический статус специального субъекта права (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис … канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 14.

[4] *Стремоухов А. А.* Юридический статус специального субъекта права (теоретико-правовой аспект): Дис … канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 23.

[5] *Борисов А. Б.* Большой юридический словарь. М., 2003. *С. 563.*

[6] Там же.

[7] *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система государства: дифференциация структурно-функциональных элементов // История государства и права. 2008. № 9. С. 9–11.

А. В. Демидов*

ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ПРИЕМЕ НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проводимая в государстве административная реформа характеризуется динамикой формирования и совершенствования деятельности института государственной службы Российской Федерации. Особенность правового регулирования государственной службы выражается в закреплении прав, должностных обязанностей и ответственности государственного служащего, в связи с тем, что деятельность государственного служащего имеет властный характер, затрагивает права и свободы иных лиц, а также обеспечивает функционирование и безопасность государства в целом.

Всё вышеизложенное относится и к сотрудникам органов внутренних дел, представляющих правоохранительную систему государства, основной задачей которой является защита личности, общества, государства от противоправных посягательств. От того, насколько совершенны правовые нормы, определяющие статус сотрудников органов внутренних дел, в том числе и ограничения и запреты, связанные со службой, будет зависеть, в конечном итоге, качество выполнения ими задач стоящих перед органами внутренних дел.

Эффективность реализации основных направлений деятельности органами внутренних дел во многом определяется профессиональными и личными качествами сотрудников[1]. Формирование высококвалифицированного кадрового потенциала органов внутренних дел во многом зависит от того, кто поступает на службу в органы внутренних дел, поскольку именно кандидаты на службу как будущие сотрудники и будут в дальнейшем формировать облик системы МВД России, именно от них и будет зависеть отношение населения к правоохранительной системе государства. Все это, несомненно, позволяет говорить о высокой степени актуальности вопросов, связанных с приемом на службу в органы внутренних дел, в том числе и с институтом ограничений и запретов для кандидатов на службу в органы внутренних дел.

Право граждан на труд зафиксировано в Конституции Россий-

* *Демидов Александр Владимирович* – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

ской Федерации. Однако, в Основном законе определено, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»[2]. То есть, согласно Основному закону государства, возможны ограничения конституционных прав граждан, обусловленные определенными целями и содержащиеся в федеральных законах.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел[3]. В соответствии с указанной нормой сотрудник органов внутренних дел не может находиться на службе в полиции в следующих случаях:

– при признании его недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;

– при осуждении его за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, а равно наличие судимости, в том числе снятой или погашенной;

– при прекращении в отношении его уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности нахождения сотрудника органов внутренних дел на службе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом;

– при отказе от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности связано с использованием таких сведений;

– при несоответствии требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел, установленным руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

– при близком родстве или свойстве (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с сотрудником органов внутренних дел, если замещение

должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

– при выходе из гражданства Российской Федерации;

– при приобретении или наличии гражданства (подданства) иностранного государства;

– при представлении подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел;

– при представлении подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в полицию[4].

Кроме этого на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[5] и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[6], за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником оперативно-розыскной деятельности. Такие ограничения, запреты и обязанности, а также сотрудники органов внутренних дел, на которых они не распространяются, в каждом отдельном случае определяются в порядке[7], устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Итак, обобщив все вышеизложенное, можно сформулировать следующие выводы:

– ограничения и запреты, связанные с приёмом на службу, определены спецификой деятельности органов внутренних дел. Представитель закона и порядка, вне сомнения, должен соответствовать определенным нормативно закрепленным требованиям, поскольку граждане оценивают деятельность правоохранительной системы по конкретным действиям представителей этой системы;

– необходимо констатировать, что законодательством о службе в органах внутренних дел, установлена жесткая система ограничений и запретов при приеме на службы в органы внутренних дел. Это отчасти объясняется формированием нового облика сотрудника органов внутренних дел, повышением требований предъявляемых к профессиональным и личным качествам сотрудников, а также совершенствованием института социальных гарантий;

– при формулировании в федеральном законодательстве системы ограничений и запретов при приеме на службу в органы внутренних дел, был реализован принцип соотносительности ограничений и обя-

зательств при прохождении службы в органах внутренних дел и государственной службы иных видов.

© Демидов А. В., 2018

[1] *Бялт В. С., Демидов А. В., Талянин В. В.* Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: Учебное пособие. СПб., 2015. С. 56.

[2] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года). Ст. 55. Ч. 3.

[3] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929. Ст. 14.

[4] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 14. Ч. 1.

[5] Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 года) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 7.

[6] Федеральный закон от 27 июля 2004 № 79-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 года) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 7.

[7] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 14. Ч. 2.

Р. Ю. Аврутин*

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ СОТРУДНИКА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому гражданину право на государственную защиту его «прав и свобод, а так же на защиту этих прав и свобод всеми способами, не запрещенными законом»[1]. Вместе с тем, не каждый человек правильно понимает предел, где его гарантированные Конституцией права на защиту переходят в плоскость обязанности выполнения законных требований сотрудника полиции. В практике МВД России не редки случаи, когда сотрудникам полиции приходится преодолевать противодействие граждан при задержании и доставлении, расследовании уголовных дел, подвергая при этом свою жизнь угрозам. Так, по данным МВД России в 2016 г. в России погибли, выполняя служебный долг, 67 сотрудников органов внутренних дел, 1500 стражей порядка получили ранения[2].

В данных обстоятельствах, вопрос обеспечения безопасности при исполнении служебных обязанностей сотрудниками полиции становиться достаточно острым, вместе с тем понятие профессиональной защищенности и её составляющих в настоящее время отсутствует.

Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, министр внутренних дел Российской Федерации, обращая внимание на необходимость обеспечения социальных гарантий сотрудников МВД России, закрепили основные положения в нормативных актах федерального значения и во внутриведомственных приказах.

Так, Федеральный закон «О безопасности» определяет содержание деятельности по обеспечению безопасности личности и иных видов безопасности, а одним из основных принципов обеспечения безопасности, позиционируется принцип соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина[3].

Федеральный закон «О государственной защите судей, долж-

* *Аврутин Роман Юрьевич* – старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

ностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[4] в ст. 1 дает следующие понятия: «Обеспечение государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, сотрудников органов государственной охраны состоит в осуществлении уполномоченными на то государственными органами предусмотренных настоящим Федеральным законом мер безопасности, правовой и социальной защиты (далее – меры государственной защиты), применяемых при наличии угрозы посягательства на жизнь, здоровье и имущество указанных лиц в связи с их служебной деятельностью», то есть говорит о том, что в случае если сотруднику ОВД требуется защита государства, то оно через уполномоченные органы обязуется её обеспечить.

МВД России Приказом от 2 января 2013 г. № 1 «Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» к мерам обеспечения собственной безопасности Министерства относит «защиту жизни, здоровья, чести, достоинства, деловой репутации, имущества сотрудников…», определяя источником внешних угроз «угрозы жизни, здоровью и имуществу сотрудников и гражданских служащих системы МВД России в связи с осуществлением ими служебной деятельности» и «оказание противодействия сотруднику, гражданскому служащему и работнику системы МВД России в ситуациях служебного контакта с правонарушителями при исполнении ими должностных обязанностей»[5].

Из чего же складываются государственные гарантии и как реализуются права сотрудников полиции на защиту, что является безопасностью, а в контексте статьи – профессиональной защищенностью сотрудника полиции?

Толковый словарь русского языка трактует понятие безопасность как «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности»[6]. Д. О. Рогозин, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, председатель коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации в своей книге говорит о том, что это «состояние защищенности от возможного нанесения ущерба, способность к сдерживанию или парированию опасных воздействий»[7], а известный административист Б. В. Россинский определяет безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»[8]. Как видим, общим является состояние защищенности от

угроз жизни, здоровья и интересов личности.

Сотрудники полиции, получая соответствующее образование и далее, в ходе повседневной практической деятельности приобретают и совершенствуют соответствующие профессиональной деятельности знания, навыки и умения, в том числе по действиям в экстремальных условиях и нештатных ситуациях. Такой вид подготовки в МВД России осуществляется на базе образовательных организаций, в подразделениях по месту службы сотрудников[9] и составляет систему профессионального образования[10] со стройной логической структурой, включающую в себя обучение и воспитание сотрудников во всех звеньях профессионального образования.

Вместе с тем, государство и МВД России дает сотруднику не только знания, умения и навыки, но и гарантирует: его правовую защищенность, разрабатывая и обнародуя правовые и нормативные документы в сфере деятельности ОВД[11], тем самым информируя граждан о правах и обязанностях сотрудников полиции; экономическую и социальную защищённость, поддерживая соответствующий уровень заработной платы и гарантируя социальные и иные выплаты[12]; кадровую защищённость, предоставляя сотруднику возможность, при соблюдении определенных условий, «подниматься вверх» по служебной лестнице[13]; материально-техническую защищённость, обеспечивая сотрудника форменным обмундированием, средствами связи, автотранспортом, оружием, специальными средствами и средствами защиты, необходимыми для выполнения оперативно-служебных задач[14].

Сотрудник полиции имеет гарантии государства на личную безопасность. В свою очередь, Министерство внутренних дел устанавливает ряд требований к сотруднику, которые он обязан выполнять и соблюдать.

Данное положение четко прослеживается при рассмотрении права сотрудника полиции на применение оружия, специальных средств, физической силы и специальной техники. Такое право закреплено в Федеральном законе «О полиции», а его реализация сотрудником полиции возможны, во-первых, после прохождения им обучения со сдачей необходимых зачетов и экзаменом, во-вторых, после ежегодного подтверждения полученных знаний и навыков на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия[15]. В случае, если он не соответствует указанным требованиям, он отстраняется от службы[16] и может быть в аттестационном порядке уволен из ор-

ганов внутренних дел[17].

Это жесткое решение оправданно, ибо сотрудник, не знающий законов, не умеющий должным образом применять те средства, которые ему предоставлены для обеспечения правопорядка, способен совершить действия, прямо противоположные возложенным на него задачам, превысив предоставленные полномочия.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что профессиональная безопасность сотрудника ОВД – это способность защитить себя и окружающих от неблагоприятного воздействия и наступления нежелательных последствий, в том числе при осуществлении служебных полномочий, основанная на приобретенных знаниях, умениях и навыках.

© Аврутин Р. Ю., 2018

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

[2] https://мвд.рф/mvd/structure1/Upravlenija/uos/Publikacii_i_vistuplenija/item/8879673 (дата обращения: 11.01.2018).

[3] Федеральный закон от 7 декабря 2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 5 октября 2015 года) «О безопасности» // Российская газета. 2010. 29 декабря; СЗ РФ. 2015. № 41. Ч. 2. Ст. 5639.

[4] Федеральный закон от 20 апреля 1995 г. (ред. от 1 июля 2017 года) № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455; 1998. № 30. Ст. 3613; 1999. № 2. Ст. 345; № 4. Ст. 1876; 2000. № 10. Ст. 1067; 2001. № 26. Ст. 2580; № 49. Ст. 4566; 2002. № 50. Ст. 4928; 2003. № 27. Ч. I. Ст. 2700; 2004. № 27. Ст. 2711; № 35. Ст. 3607; 2009. № 29. Ст. 3601; 2011. № 1. Ст. 16; № 7. Ст. 901; № 50. Ст. 7366; 2012. № 53. Ч. I. Ст. 7594; 2013. № 51. Ст. 6697; 2014. № 6. Ст. 558; 2016. № 27. Ч. I. Ст. 4160; № 27. Ч. II. Ст. 4238; 2017. № 7. Ст. 1026; № 27. Ст. 3945.

[5] Приказ МВД России от 2 января 2013 г. № 1 «Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=562917#02948900804752008 (документ опубликован не был).

[6] *Ожегов С. В., Шведова Н. Ю.*, Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 178.

[7] *Война* и мир в терминах и определениях: Военно-технический словарь / Под общ. ред. Д. О. Рогозина. М., 2016.

[8] *Россинский Б. В.* Административное право. М., 2000. С. 34.

[9] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля

2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929;

Приказ МВД России от 12 марта 2015 г. № 321 (ред. от 19 декабря 2016 года) «Об утверждении Порядка и условий приема в федеральные государственные организации, осуществляющие образовательную деятельность и находящиеся в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации» // http://www.pravo.gov.ru–07.04.2015; http://www.pravo.gov.ru–17.01.2017.

[10] Приказ МВД России от 31 марта 2015 г. № 385 «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» // www.pravo.gov.ru–14.05.2015.

[11] Федеральный закон от 14 июня 1994 года (ред. от 1 июля 2017 года) № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801; 1999. № 43. Ст. 5125; 2011. № 43. Ст. 5977; 2012. № 53. Ч. I. Ст. 7579; 2017. № 27. Ст. 3945.

[12] Федеральный закон от 19 июля 2011 г. (ред. от 29 июля 2017 года) № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30. Ч. I. Ст. 4595; № 46. Ст. 6407; № 49. Ч. I. Ст. 7020; 2012. № 53. Ч. I. Ст. 7608; 2013. № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2014. № 22. Ст. 2770; № 23. Ст. 2929; № 45. Ст. 6152; 2015. № 48. Ч I. Ст. 6681; 2016. № 27. Ч. I. Ст. 4160; № 27. Ч. II. Ст. 4238; № 50. Ст. 6977; 2017. № 31. Ч. I. Ст. 4820.

[13] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929.

[14] Постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 43. Ст. 6072; Приказ МВД России от 12 января 2009 года № 13 (в редакции от 29 мая 2017 года) «Об организации снабжения, хранения, учета, выдачи (приема) и обеспечения сохранности вооружения и боеприпасов в органах внутренних дел Российской Федерации» // http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=704491&rnd=960EADDE516BBA7836FFCCD75DB79916&from=454243-0#05528784273444529 (документ опубликован не был).

[15] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[16] Приказ МВД России от 25 июня 2012 г. № 630 «Об утверждении Порядка временного отстранения сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации от выполнения служебных обязанностей» // Российская газета. 2012. 3 августа.

[17] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

И. А. Шевченко*
А. А. Беженцев**

СОБЛЮДЕНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК УСЛОВИЕ ПОВЫШЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ИХ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Много случаев, связанных с нарушением прав сотрудников органов внутренних дел на безопасность жизни, здоровья, чести, достоинства и неприкосновенности, являются прямым следствием нарушения лицами рядового и начальствующего состава нормативно-установленных требований дисциплины и законности в служебно-трудовой деятельности.

Каждый полицейский является государственным служащим и по своему правовому состоянию он существенно отличается от служащих других учреждений и организаций. Это отличие детерминирует особенности дисциплины и дисциплинарной ответственности. Особенности правового положения являются следствием специфики трудовой деятельности, которая сосредоточена на обеспечении безопасности личности, профилактике административных правонарушений, охране общественного порядка и противодействию преступности, что не представляется возможным без строгой дисциплины, системы подчинения, выполнения приказов. Специфика и в том, что полицейский является носителем государственно-властных полномочий, обладает правом предъявлять гражданам требования, обязательные для исполнения, имеет полномочия применять меры государственного принуждения, сотрудники органов внутренних дел и их семьи пользуются определенными льготами, следовательно, профессиональная деятельность требует от работников надлежащего соблюдения дисциплины не только в условиях службы, но и вне ее.

Понятие дисциплины[1] и законности[2] исследовались многими учеными, поэтому еще раз полемизировать по поводу их дефиниций и соотношения мы не будем, лишь подчеркнем, что на сегодня в дея-

* *Шевченко Иван Алексеевич* – преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России.

** *Беженцев Александр Анатольевич* – заместитель начальника кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

тельности сотрудников органов внутренних дел они приобретают особое значение. От уровня соблюдения дисциплины напрямую зависит качество функционирования органов внутренних дел по защите, охране и обеспечению прав, свобод и законных интересов участников общественных отношений, надежность, постоянство и эффективность безопасности деятельности сотрудников этих органов, служб и подразделений. Несмотря на это, среди сотрудников органов внутренних дел иногда наблюдается пренебрежительное отношение к требованиям дисциплины, что закономерно приводит к совершению административных правонарушений и преступлений при исполнении ими должностно-функциональных обязанностей.

Проводя анализ содержания и особенностей служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел как условие и фактор повышения безопасности их деятельности, отметим следующее.

1. Сущность служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел имеет двухаспектний состав. Это: а) совокупность правовых норм, устанавливающих порядок осуществления служебных обязанностей и прав; б) фактическое соблюдение ими этих норм или правомерное поведение при выполнении последними служебных полномочий.

2. Правовые нормы, регламентирующие служебную дисциплину сотрудников органов внутренних дел, дифференцируются на следующие группы: нормы, регулирующие служебные обязанности и права сотрудников органов внутренних дел; нормы, определяющие методы обеспечения служебной дисциплины; нормы, регулирующие средства поощрения сотрудников; нормы, устанавливающие меры воздействия за нарушение служебной дисциплины; нормы, регулирующие процедуру (порядок) поддержания и укрепления служебной дисциплины (дисциплинарно-процессуальные). Наряду с этим, служебная дисциплина не сводится только к правовым отношениям, правового сознания, правовым нормам, направленным на укрепление правопорядка в стране и ее институтах и организациях. Она включает в себя также и те социальные, моральные, политические, психологические связи и отношения, социальные и моральные нормы, обеспечивающие укрепление общественного порядка, формы деятельности людей, которые способствуют эффективному достижению целей государственных организаций, учреждений, институтов. В связи с этим, включение в механизм обеспечения служебной дисциплины в органах внутренних дел социальных и психологических факторов – важный инструмент

улучшения состояния дисциплины в подразделениях органов внутренних дел.

3. Понятие служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел следует определить как установленный нормами права порядок взаимоотношений участников служебно-трудовых отношений, обеспечивающий эффективную деятельность лиц рядового и начальствующего состава по защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, создающий необходимые условия для создания надежной системы безопасности деятельности сотрудников органов внутренних дел.

4. Все условия внутреннего порядка, влияющие на состояние служебной дисциплины, а, соответственно, и на эффективность функционирования сотрудников органов внутренних дел и надежность системы безопасности деятельности последних, следует типологизировать по следующим группам: а) условия оперативно-служебной деятельности, которые включают соблюдение требований психофизиологии труда; соблюдение требований эргономики труда; соблюдение требований эстетики рабочего места; обеспечение безопасности оперативно-служебной деятельности; б) условия, характеризующие состояние служебной дисциплины, а именно: характер групповых и межличностных отношений в подразделениях; характер отношений между начальниками и подчиненными; уровень конфликтности и стрессовости в подразделениях и службах; соблюдение нравственных норм взаимоотношений среди сотрудников органов внутренних дел; характер отношений между руководством подразделения и подчиненными сотрудниками; в) условия, предусматривающие проявление влияния кадровой политики в органах внутренних дел на состояние служебной дисциплины. Сюда относятся проблемы, связанные с анализом: порядка подбора, обучения, перемещения, увольнения сотрудников органов внутренних дел; информационного обеспечения аппаратов по работе с личным составом; профориентации, адаптивной работы, работа по профессиональной, социальной и психологической ресоциализации; механизм служебного продвижения; г) условия, включая такие вопросы планирования работы с сотрудниками органов внутренних дел: наличие продуманной стратегии кадрового обеспечения органов внутренних дел; соответствие имеющегося персонала штатному расписанию подразделений; порядок оценки кандидатов на вакантные должности; механизм оценки качеств работника органов внутренних дел; д) условия развития со-

трудников органов внутренних дел: базы боевой, профессиональной, служебной подготовки; системы переподготовки и повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел; работа с резервом на выдвижение; обеспечение профессиональной и социально-психологической адаптации новых работников; е) условия, принадлежащие к системе мотивации оперативно-служебной деятельности, которая включает: порядок формирования оперативно-служебной деятельности; оценку результатов оперативно-служебной деятельности; средства морального поощрения; применения нестандартных форм поощрения эффективной оперативно-служебной деятельности; ж) условия, связанные с юридическим обеспечением служебных отношений: согласование распорядительных документов, касающихся вопросов укрепления служебной дисциплины; правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности сотрудников; правовая защита сотрудников органов внутренних дел; з) условия, связанные с эволюцией социальной инфраструктуры подразделений: организация питания сотрудников; обеспечение сотрудников обмундированием; организация жилищно-бытового обслуживания; развитие культуры и воспитания сотрудников; обеспечение охраны здоровья и отдыха; обеспечение детскими учреждениями; предупреждение и профилактика конфликтов и стрессов в подразделениях; транспортное обслуживание работников; и) условия, связанные с вопросами разработки новых кадровых структур для работы с личным составом, обеспечивающих укрепление служебной дисциплины.

5. Организация работы по укреплению служебной дисциплины строится на основании систематического анализа их состояния в каждом органе, подразделении внутренних дел. Цель заключается во всестороннем и достоверном определении уровня соблюдения законности в деятельности органов внутренних дел и степени дисциплинированности его сотрудников, оценке работы руководителей нижнего звена. При этом учитывается полнота и качество выполнения служебных задач; количество, характер, тяжесть нарушений дисциплины и степень их негативного влияния на решение оперативно-служебных задач; состояние исполнительской дисциплины; распорядок дня, его четкость и организованность; внутренний уставной порядок в подразделениях; соблюдение установленного порядка ношения форменной одежды, наличие жалоб, заявлений граждан на действия (бездействие) сотрудников органов внутренних дел; организация хранения оружия, документов строгой отчетности, служебных удостоверений

эффективность дисциплинарной практики руководителей подразделений; степень влияния коллектива, органов общественного самоуправления и, прежде всего, судов чести на состояние дисциплины.

6. Следует организовать и осуществить глубокие научные исследования проблем укрепления дисциплины в деятельности органов внутренних дел и подготовку научно обоснованных рекомендаций по предупреждению и искоренению негативных явлений в системе МВД России, скорректировать перспективные и текущие планы научно-исследовательских работ, предусмотрев дополнительное включение в них исследование проблем обеспечения дисциплины. Основные исследования должны предусмотреть глубокое и всестороннее изучение причин и условий, приводящих к нарушениям дисциплины по основным направлениям деятельности органов внутренних дел и определение эффективных мер предупреждения их негативного влияния, разработку единых объективных критериев оценки состояния дисциплины в деятельности органов внутренних дел.

7. Целесообразно принять меры по дальнейшему повышению роли инспектирования. Во время таких проверок необходимо глубоко анализировать реальное состояние дисциплины в деятельности органов внутренних дел, изучать причины и условия, которые приводят к нарушениям, добиваться их полного устранения, определять территориальные органы внутренних дел, отдельные подразделения, где сотрудники систематически допускают нарушения служебной дисциплины, осуществлять их комплексную отработку. Полученные результаты необходимо систематически рассматривать на заседаниях коллегий и оперативных совещаниях.

Надеемся, что предложенный в статье комплекс мер по улучшению состояния соблюдения дисциплины и законности в деятельности сотрудников органов внутренних дел повысит не только имидж полиции, не только существенно повлияет на качество деятельности по защите личности, охране и обеспечению прав, свобод и законных интересов участников общественных отношений, но и повысит эффективность безопасности деятельности сотрудников органов, служб и подразделений полиции.

© Шевченко И. А., 2018
© Беженцев А. А., 2018

[1] О понятии «дисциплина» см. подобнее: *Административное* право. Часть первая: Учебник. М., 2005. С. 207–223; *Капустина И. Ю.* Административно-правовые средства обеспечения законности и дисциплины службы в органах

внутренних дел: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009; *Административная* деятельность полиции: Курс лекций. 2-е изд. испр. и доп. / Под ред. В. А. Кудина. СПб., 2016. С. 128–138; *Малыхина Т. А.* Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.

[2] О понятии «законность» см. подобнее: *Алиев Я. Л.* Корпоративный традиционализм полиции и режим законности: историко-правовое и сравнительно-правовое исследование: Автореф. дис. ... док. юрид. наук. СПб., 2003; *Административное* право России: Учебник. 4-е изд. перераб. и доп. / Под. ред. П. И. Кононова, В. Я. Кикотя, И. Ш. Килясханова. М., 2009. С. 491–493; *Бахрах Д. Н.* Административное право России: Учебник. М., 2010. С. 410–420; *Нижник Н. С.* Социоюридический феномен «законность» в условиях диалога научных парадигм в современной юриспруденции // Проблемы права. 2012. № 3. С. 226–231; *Нижник Н. С., Папырин В. В.* Законность как социоюридический феномен. СПб., 2012; *Административная* деятельность полиции: Учебник / Под. ред. Ю. Н. Демидова. М., 2015. С. 212–220; *Куликова Н. С.* Правовое регулирование обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности полиции: Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016.

А. И. Куртяк*

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦАХ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ

История развития и становления законодательства о должностных лицах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность в органах внутренних дел, берет свое начало с момента становления российского государства. Важный период в его развитии – XIX–XXI вв., в течение которых можно выделить значимые исторические факты:

– принятие закона «Об организации сыскной части»[1];

– принятие Постановление ВЦИК от 15 февраля 1923 г. «Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.»[2];

– принятие закона СССР от 25 декабря 1958 г. «Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республиках»[3];

– принятие Федерального закона от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»[4].

Нормы Закона от 6 июня 1908 г. «Об организации сыскной части», посвященного задачам сыскных отделений, и «Инструкции чинам сыскной полиции» от 9 августа 1910 г. подробно регламентировали порядок деятельности сыскной полиции, особенности проведения гласных и негласных расследований, специфику систематического надзора за преступлениями. Закреплены чины сыскной полиции (вахмистр, городовой, околоточный, пожарный унтер-офицер), которые были наделены гласными и негласными полномочиями в области надзора за преступлениями.

Постановление ВЦИК от 15 февраля 1923 г. «Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.» (п. 1 ст. 97) закрепило нормы, в соответствии с которыми органами дознания являлись органы милиции и уголовный розыск. УПК РСФСР содержал бланкетные нормы, которые были закреплены в иных правовых актах.

Закон СССР от 25 декабря 1958 г. «Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» (ст. 29)

* *Куртяк Андрей Иванович* – адъюнкт кафедры оперативно-розыскной деятельности в ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России.

впервые закрепил юридический термин «оперативно-розыскные меры». Субъектами осуществления оперативно-розыскных мер являлись милиция, уполномоченные на то Законом учреждения и организации, а также командиры воинских частей, соединений и начальники военных учреждений. Такой широкий круг должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, оправдан экономическими, политическими, историческими условиями.

В 1995 г. принят Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» – начинается новая эпоха развития и становления законодательства о должностных лицах. Федеральным законом официально закрепляется юридический термин «должностное лицо» в абз. 1, 8, 12 ст. 5; абз. 5. ст. 6; абз. 1 ст. 8, ч. 3 абз. 5 ст. 8; ч. 1 абз. 1 ч. 4–5 ст. 15; ст. 16; абз. 1 ст. 17. Нормы права Федерального закона носят бланкетный и уполномочивающий характер. Бланкетные нормы права разрешают руководителям органа исполнительной власти принимать правовые акты, определяющие задачи, полномочия должностного лица, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность в органах внутренних дел. Уполномочивающие нормы права представляют должностным лицам, возможность совершать определенные действия, имеющие юридические последствия.

Итак, нормативные правовые акты – «Об организации сыскной части» (1908), «Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р» (1923), «Об утверждении Основ уголовного судопроизводства СССР и союзных республик» (1958), «Об оперативно-розыскной деятельности» (1995) являются основой законодательства о должностных лицах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, основой для совершенствования системы законодательства, регулирующего оперативно-розыскную деятельность.

© Куртяк А. И., 2018

[1] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (далее – ПСЗ-3). Т. XXVIII. Отд. 1. 1911. № 30672.

[2] Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1923. № 7. Ст. 106.

[3] Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. 1959. № 1. Ст. 15.

[4] Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

Н. А. Трусов*

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ДЕКЛАРИРОВАНИЯ ДОХОДОВ: НОВЕЛЛЫ ВЕДОМСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ИХ КРИТИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА

Коррупция – это деструктивный общественно-политический феномен, поэтому в здоровом обществе ей противостоят и с ней борются. Для этого формируется специальная законодательная основа, выстраивается система правоохранительных органов, применяются разнообразные антикоррупционные средства и механизмы противодействия. Одним из антикоррупционных средств в сфере государственного управления является институт декларирования публичными должностными лицами своих доходов и имущества.

Введение декларации о доходах закреплено в Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. Институт декларирования доходов публичными должностными лицами существует во многих странах мира (на середину 2017 г. Конвенцию подписало 141 государство), однако единого стандарта нет, и в каждой стране рассматриваемый институт имеет свои особенности, как по субъектам декларирования, так и по перечню сведений, подлежащих декларированию. Например, законодательство Канады, Норвегии, Швеции предусматривает предоставление декларации о доходах всеми гражданами страны вне зависимости от своей профессиональной принадлежности к государственной службе. Однако большинство стран все же обязывает предоставлять сведения о доходах все же только государственных служащих.

В Российской Федерации существующая система антикоррупционного декларирования доходов была введена ст. 8 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[1]. На государственных и муниципальных служащих, должности которых включены в соответствующий перечень, а также на ряд иных должностных лиц была возложена обязанность представлять представителю нанимателя сведения о своих доходах, об имуществе и об обязательствах имущественного характера. Аналогичные сведения должны представляться о своей (своем) супруге и несовершеннолетних де-

* *Трусов Николай Александрович* – начальник кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

тях.

Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 559[2] утверждено «Положение о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» (п. 1) и документ, подлежащий предоставлению – справка (п. 2).

Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557[3] было установлено, что до 1 сентября 2009 г. руководители федеральных государственных органов должны утвердить перечни конкретных должностей федеральной государственной службы в соответствующих федеральных государственных органах, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей (подп. «а» п. 1).

31 августа 2009 г. приказом министра внутренних дел Российской Федерации № 680 был утвержден Перечень соответствующих должностей в МВД России[4]. В частности, в него были включены «начальники, заместители начальников структурных подразделений, ученые секретари, должности всех наименований профессорско-преподавательского состава научно-исследовательских и образовательных учреждений, входящих в систему МВД России» (п. 22 Перечня).

Приказ МВД России № 680 утратил юридическую силу в связи с изданием приказа МВД России от 31 октября 2013 г. № 875[5]. Приказом МВД России от 25 июня 2014 г. № 536 новый Перечень был дополнен одним пунктом (11.1) В части профессорско-преподавательского состава изменений в сравнении с приказом МВД России № 680 не произошло. Так в новый перечень также вошли «ученые секретари, должности всех наименований профессорско-преподавательского состава образовательных и научных организаций системы МВД России» (п. 21 Перечня).

Приказ МВД России № 875 утратил юридическую силу в связи с изданием приказа МВД России от 16 декабря 2016 г. № 848[6]. В новый перечень также вошли «ученые секретари» (п. 23 Перечня) и «Долж-

ности всех наименований профессорско-преподавательского (преподавательского) состава» (п. 24 Перечня). Однако из нового перечня выпали «научные организации системы МВД России», а спустя год приказом МВД России от 20 декабря 2017 г. № 945[7] рассматриваемый перечень был скорректирован: дополнен четырьмя новыми пунктами (7.1, 7.2, 20.1 и 20.2) и два пункта (23 и 24) – ученые секретари и должности всех наименований профессорско-преподавательского состава – утратили юридическую силу.

Таким образом, с момента введения института декларирования доходов в системе МВД России всего 3 приказа утверждали и 2 приказа уточняли перечень должностей федеральной государственной службы в МВД России, при назначении на которые граждане и при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Отметим, что каждый новый приказ МВД России расширял перечень субъектов, которым вменялась соответствующая обязанность по декларированию доходов. Данная тенденция ведомственного регулирования соответствует выводам юридической науки об условиях эффективности института декларирования доходов как антикоррупционного средства в сфере государственного управления (к другим важным условиям эффективности рассматриваемого института следует отнести расширение объема декларируемых сведений и регулярный системный характер декларирования). Следовательно, исключение из субъектного состава декларирования ученых секретарей и профессорско-преподавательский состав образовательных и научных организаций системы МВД России, а в случаи их потенциально обратного включения возникновение дискреции в декларировании, следует рассматривать как негативную новеллу ведомственного регулирования, которая ни только не будет способствовать антикоррупционной превенции, но и, наоборот, может потенциально спровоцировать понижение эффективности рассматриваемого антикоррупционного средства в ведомственной практике МВД России.

© Трусов Н. А., 2018

[1] Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 года) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2008. №52. Ч. 1. Ст. 6228. 2011. № 29.

Ст. 4291; № 48. Ст. 6730. 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; № 53. Ч. 1. Ст. 7605. 2013. № 19. Ст. 2329; № 40. Ч. 3. Ст. 5031; № 52. Ч. 1. Ст. 6961. 2014. № 52. Ч. 1. Ст. 7542. 2015. № 41. Ч. 2. Ст. 5639. 2015. № 45. Ст. 6204; № 48. Ч. 1. Ст. 6720. 2016. № 7. Ст. 912; № 27. Ч. 1. Ст. 4169. 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929. 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 7.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 559 «О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2544.

[3] Указ Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542.

[4] Приказ МВД России от 31 августа 2009 года № 680 «О Перечне должностей в МВД РФ, при назначении на которые граждане и при замещении которых сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие внутренних войск и федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2009. 18 ноября.

[5] Приказ МВД России от 31 октября 2013 года № 875 «О Перечне должностей федеральной государственной службы в МВД РФ, при назначении на которые граждане и при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, военнослужащие внутренних войск и федеральные государственные гражданские служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // Российская газета. 2013. 20 декабря.

[6] Приказ МВД России от 16 декабря 2016 года № 848 «О Перечне должностей федеральной государственной службы в МВД РФ и должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед МВД РФ, при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, федеральные государственные гражданские служащие и работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед МВД РФ, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей» // www.pravo.gov.ru–20.01.2017.

[7] Приказ МВД России от 20 декабря 2017 года № 945 «О внесении изменений в Перечень должностей федеральной государственной службы в МВД РФ и должностей в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед МВД РФ, при замещении которых сотрудники органов внутренних дел Российской Федерации, федеральные государственные гражданские служащие и работники, а также граждане при назначении на должности в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед МВД РФ, обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденный приказом МВД России от 16 декабря 2016 г. № 848» // www.pravo.gov.ru–15.01.2018.

О. В. Плешакова*

ОСОБЕННОСТИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ В ОТНОШЕНИИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СВЯЗИ С ИХ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ, В СЕВЕРО-КАВКАЗКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Согласно статистике наиболее криминогенным регионом в плане посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов является Северо-Кавказский федеральный округ (далее – СКФО): там зарегистрировано наибольшее количество преступлений квалифицированных по ст. 317 УК РФ, причем оно неизмеримо больше чем в других федеральных округах в 40–50 раз[1]. В среднем, по имеющимся у нас статистическим данным, 78 % посягательств на жизнь сотрудников полиции совершается на территории Северо-Кавказского федерального округа.

Согласно исследованиям Р. А. Такеева, закономерности расследования преступлений на данной территории и основные тенденции в развитии следственной практики коренным образом расходятся с закономерностями и тенденциями совершения и расследования данных преступлений в остальных федеральных округах. В частности:

– на территории СКФО совершается намного больше посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов, чем в других федеральных округах;

– средний процент удельного веса направленных в суд уголовных дел по ст. 317 УК РФ в СКФО в общем количестве предварительно расследованных преступлений не набирает и 10 %, для сравнения: в ЦФО, например (округ на втором месте по числу зарегистрированных преступлений по ст. 317 УК РФ), этот показатель составляет около 80 %, в этой связи достаточно низкие показатели количества направленных в суд уголовных дел с обвинительным заключением практически в каждом субъекте Российской Федерации, входящем в состав СКФО;

– приостановленные дела о преступлениях по ст. 317 УК РФ, совершенных на территории СКФО, в процентном отношении в общем количестве предварительно расследованных дел составляют от 37 до 111 %, из них ввиду неустановления лица, подлежащего привлечению

* *Плешакова Оксана Владимировна* – адъюнкт адъюнктуры (докторантуры) Волгоградской академии МВД России.

в качестве обвиняемого, было приостановлено от 40,3 % до 87 %[2], в то время, согласно общероссийской статистике, посягательство на жизнь сотрудника органов внутренних дел – это очевидное преступление, то есть, практически до 100 % преступлений, совершенных в России, раскрываются. На фоне такой многолетней устойчивой тенденции, тревожным выглядит 100 % раскрытие посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов в СКФО в 2016–2017 гг.

Посягательства на жизнь сотрудников правоохранительных органов в Северо-Кавказском федеральном округе имеет свою криминалистическую специфику подробно исследованную и раскрытую С. А. Галимовым[3]. Для большинства российских регионов посягательства на жизнь сотрудников полиции в той форме, в какой она осуществляется в СКФО не является распространенным и типичным, это качественно иной вид преступлений, который должен быть изучен особой частной криминалистической методикой, включающей элементы расследования преступлений против терроризма, конституционного строя и безопасности государства, преступлений совершенных в условиях чрезвычайных режимов (контртеррористическая операция, восстановление коснтитуционного строя и т. п.).

Поясним на примере. Одним из наиболее резонансных случаев посягательства на жизнь и здоровье сотрудников правоохранительных органов стало убийство Магомеда Нурбагандовича Нурбагандова в Сергокалинском районе Дагестана местными боевиками. Боевики, причастные к совершению террористических актов, застрелили юрисконсульта местного отдела вневедомственной охраны за то, что он отказался призвать сотрудников полиции увольнятся из органов внутренних дел.

Деятельность потерпевшего – юрисконсульт, никак в прошлом лично не затрагивала преступников и несоздавала им никаких угроз в настоящем. В данной ситуации целью преступления было изменение порядка управления и осуществления правосудия в будущем, путем отказа граждан от работы в правоохранителных органах и было совершено в интересах неопределенного круга лиц – последователей радикальных учений.

Хотя уголовные дела были возбуждены по статьям убийство и посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа, несомненно, что целью данного пресупления являлось, как минимум,

дестабилизация органов власти путем отказа граждан от работы в правоохранительных органах, а, следовательно, формально должно было квалифицироваться как террористический акт.

По нашему убеждению, воспрепятствование настоящей, будущей и месть за прошлую профессиональную деятельности сотрудника органов внутренних дел в интересах неопределенного круга лиц является не столько преступлением против порядка управления или общественной безопасности (если квалифицировать данное деяние как террористический акт), сколько деянием, направленным против основ конституционного строя и безопасности государства. Служба в органах внутренних дел является одним из внешних проявлений функций государства. Совершение преступления в отношении тех, кто воплощает государство в реальном мире с целью отказа от государственной деятельности является попыткой пересмотреть общественный консенсус о государственной форме существования народов Российской Федерации закрепленной в Конституции Российской Федерации.

Такого же мнения придерживаются практики, указывающие, что возбуждением уголовных дел по ст. 317 УК РФ в Северокавказком федеральном округе укрываются более серьезные преступления, предусмотренные ст. 208 УК РФ «Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем», ст. 205 УК РФ «Террористический акт» и др.[4].

В свете вышесказанного, трагедию и героический поступок М. Н. Нурбагандова необходимо рассматривать как государственную деятельность и квалифицировать как посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность (ст. 277 гл. 29 «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» УК РФ).

В отличие от полиции большинства зарубежных стран, специфика деятельности территориального ОВД в России предопределена интересами федеральной власти, а не органов местного самоуправления или субъекта федерации. Выбирая приоритетные направления правоприменения и активно регулируя общественные отношения на обслуживаемой территории, органы внутренних дел, по сути, реализуют политическую волю центральной власти, создавая новую практику правоприменения, что неизбежно влечет за собой политический

конфликт интересов с муниципальными и региональными властями и связанными с ними коммерческими, политическими, религиозными и другими общественными структурами.

Профессиональная деятельность сотрудников ОВД затрагивает интересы большого количества людей и их сообществ, имеет более широкий общественный резонанс, требует сложных управленческих решений и личной ответственности, и, по критерию государственной и общественной значимости, не уступает деятельности должностных лиц, перечисленных в ст. 296 УК РФ. Не случайно должность главы местной полиции – шерифа, в зарубежных странах является выборной, то есть политической, со всеми вытекающими из этого факта юридическими гарантиями.

В нашей стране руководители территориальных ОВД, неся те же обязанности и политическую ответственность за происходящее на обслуживаемой территории, что и выборные лица (здесь необходимо упомянуть о необходимости пресечения незаконных политических протестов населения, обеспечения безопасности и законности выборов, на фоне предписанной в законе возможности увольнения любого сотрудника ОВД на основании утраты доверия у местных властей), не пользуются теми мерами государственной защиты, которые предусмотрены для прокуроров, судей и выборных лиц (депутатов, мэров и т. п.).

В системе представительств федеральных органов власти на местах, территориальные ОВД, реализуя предписания федеральных властей, первыми принимают на себя последствия конфликтов интересов между уровнями власти. Однако они же являются самыми незащищенными участниками данного конфликта, поскольку последовательно-криминальное покушение на сотрудников территориального ОВД, активно отстаивающих федеральные интересы в регионе, квалифицируется точно так же, как и ситуативно-конфликтное бытовое покушение в состоянии алкогольного опьянения на рядового сотрудника полиции.

© Плешакова О. В., 2018

[1] *Такеев Р. А.* Уровень и динамика посягательств на жизнь сотрудников правоохранительных органов (ст. 317 УК РФ) // Российский следователь. 2016. № 16. С. 27–30.

[2] Там же.

[3] *Галимов С. А.* Расследование посягательств на жизнь сотрудника милиции: по материалам Республики Дагестан: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

[4] *Паненков А. А.* Некоторые пути оптимизации борьбы с организованной преступностью, в том числе терроризмом и его финансированием, посягательством на жизнь сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих в СКФО (по материалам Республики Ингушетия) // Военно-юридический журнал. 2013. № 5. С. 2–14.

Е. Ю. Киреева*
Л. А. Нудненко**

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ ВЫПЛАТЫ ЕДИНОВРЕМЕННОГО ПОСОБИЯ СОТРУДНИКУ ПОЛИЦИИ, ПОЛУЧИВШЕМУ УВЕЧЬЕ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ СЛУЖЕБНЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ

Конституционный Суд Российской Федерации в порядке конституционного судопроизводства неоднократно рассматривал дела в связи с увольнением сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации[1]. В числе таких дел жалоба граждан В. А. Семенова и Н. В. Шмакова, которые в связи с выполнением служебных обязанностей в качестве сотрудников полиции получили повреждение здоровья. Они были уволены со службы по состоянию здоровья на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе и невозможности выполнять служебные обязанности по занимаемой должности при отсутствии возможности перемещения по службе. При этом им было отказано в выплате единовременного пособия в размере 2 млн руб., хотя ч. 5 ст. 43 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» предусматривает выплату пособия при получении увечья при исполнении служебных обязанностей и невозможности выполнять служебные обязанности дальше[2].

Все судебные инстанции, вплоть до Верховного Суда Российской Федерации, исковые требования о взыскании данного единовременного пособия оставили без удовлетворения. При этом суды исходили из того, что травмы, полученные истцами при выполнении служебных обязанностей, не исключают дальнейшего прохождения ими службы в органах внутренних дел, в связи с чем им определена кате-

* *Киреева Елена Юрьевна* – заведующий кафедрой правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), доктор юридических наук, профессор.

** *Нудненко Лидия Алексеевна* - профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшей профессиональной школы Российской Федерации.

гория годности к службе «В», позволяющая продолжить службу на должностях 4 группы предназначения. Следовательно, право на получение соответствующего единовременного пособия у них не возникло. Кроме того, как указали суды, рассматривавшие дело по иску Н. В. Шмакова, основанием для его увольнения явился поданный им рапорт, что свидетельствует о его добровольном волеизъявлении на прекращение службы. Вопрос же о возможности перемещения истца по службе (переводе на другие должности в органах внутренних дел) судами не разрешался.

Истцы полагают, что ч. 5 ст. 43 Федерального закона «О полиции», допускающая возможность отказа в выплате единовременного пособия в связи с получением увечья, нарушает их права, гарантированные ст. 1, 2, 7, 19 (ч. 1), 37, 39, 41, 45, 55 (ч. 3), 71 Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая данное дело, отметил, что для приобретения права на единовременное пособие, предусмотренное ч. 5 ст. 43 Федерального закона «О полиции», сотрудники органов внутренних дел, признанные ограниченно годными к службе (категория «В»), должны быть уволены со службы по основанию, предусмотренному п. 8 ч. 2 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в связи с отсутствием вакантных должностей в органах внутренних дел либо другими обстоятельствами, свидетельствующими об объективной невозможности перемещения по службе[3]. Это означает, что сотрудники органов внутренних дел, получившие увечье или иное повреждение здоровья, исключающие дальнейшее прохождение службы в силу отсутствия возможности перемещения по службе (перевода на другую должность в органах внутренних дел), имеют право на единовременное пособие, предусмотренное ч. 5 ст. 43 Федерального закона «О полиции».

Данный вывод, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, согласуется с вытекающей из ст. 1 (ч. 1), 2, 7, 37 (ч. 1, 3), 39 (ч. 1, 2), 41 (ч. 1), 45 (ч. 1) Конституции Российской Федерации обязанностью государства предоставить этим лицам материальное обеспечение и компенсации в случае причинения вреда их здоровью при прохождении службы. Соответственно, лишение сотрудников органов внутренних дел, признанных ограниченно годными к службе и уволенных на основании п. 8 ч. 2 ст. 82 Федерального закона «О службе в

органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», права на получение единовременного пособия, предусмотренного ч. 5 ст. 43 Федерального закона «О полиции», в случае если увольнение не связано с их отказом от предложенной вакантной должности в органах внутренних дел, подходящей им по состоянию здоровья, приводило бы к нарушению конституционного принципа равенства, означающий запрет вводить такие ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях)[4].

Любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе вытекающим из закрепленного ею принципа равенства, в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им.

Таким образом, ч. 5 ст. 43 Федерального закона «О полиции» в системе действующего правового регулирования, в том числе во взаимосвязи с п. 8 ч. 2 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», не может расцениваться как препятствующая выплате предусмотренного ею единовременного пособия сотруднику органов внутренних дел, получившему увечье или иное повреждение здоровья в связи с выполнением служебных обязанностей и уволенному со службы по состоянию здоровья на основании заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе в органах внутренних дел и о невозможности выполнять служебные обязанности в соответствии с замещаемой должностью при отсутствии возможности перемещения по службе. Исключение составляют случаи, когда увольнению предшествовал отказ сотрудника от перевода на другую должность в органах внутренних дел, подходящую ему по состоянию здоровья.

Конституционный Суд Российской Федерации высказал мнение, что федеральный законодатель в рамках предоставленной ему дискреции вправе осуществить дифференциацию размеров единовременного пособия, предусмотренного ч. 5 ст. 43 Федерального закона

«О полиции», в зависимости от степени полученного сотрудником органов внутренних дел при выполнении служебных обязанностей повреждения здоровья и, соответственно, степени утраты им способности к прохождению службы в органах внутренних дел[5].

© Киреева Е. Ю., 2018
© Нудненко Л. А., 2018

---

[1] *Зубкова В. С.* Принцип единства прав и обязанностей личности в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 9. С. 1865–1870; *Киреева Е. Ю., Нудненко Л. А.* К вопросу о балансе публичных и частных интересов при увольнении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2016. С. 93–96; *Нудненко Л. А.* Конституционные права и свободы личности в России. Практикум. Учебное пособие. СПб., 2009. С. 19; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нудненко Л. А., Тхабисимова Л. А.* Принцип законности в деятельности полиции // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 35–38. *Нудненко Л. А.* Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации. М., 2017. С. 48.

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[3] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929.

[4] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 марта 2017 года № 3-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 43 Федерального закона "О полиции" в связи с жалобами граждан В. А. Семенова и Н. В. Шмакова» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 11. Ст. 1620

[5] Там же.

Л. А. Нудненко*
Л. А. Тхабисимова**

ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ УВОЛЬНЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ПОЗИЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конституционный Суд Российской Федерации рассмотрел несколько дел, посвященных проблемам правового регулирования статуса сотрудников полиции[1]. В их числе дело О. И. Гуровой, которая была уволена со службы в исправительной колонии по основанию, предусмотренному п. «м» ч. 1 ст. 58 «Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» (приказ от 28 декабря 2015 г.).

Согласно п. «м» ч. 1 ст. 58 «Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации», сотрудники органов внутренних дел могут быть уволены со службы в связи с осуждением за преступление после вступления в законную силу обвинительного приговора суда, а также прекращением уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, за исключением уголовных дел частного обвинения, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием[2]. В силу ч. 1 ст. 21 Федерального закона от 21 июля 1998 г. № 117-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы» действие «Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» распространяется на сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы впредь до принятия федерального закона о службе в уголовно-исполнительной системе[3].

---

* *Нудненко Лидия Алексеевна* – профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшей профессиональной школы Российской Федерации.

** *Тхабисимова Людмила Аслановна* – заместитель директора Юридического института Пятигорского государственного лингвистического университета (по научной работе), доктор юридических наук, профессор.

В соответствии с п. 7 ч. 3 ст. 82 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» контракт о прохождении службы в органах внутренних дел подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел увольнению со службы в органах внутренних дел в связи с осуждением его за преступление, за исключением случаев, если на момент расторжения контракта и увольнения со службы в органах внутренних дел преступность[4] деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом.

Нарушение п. «м» ч. 1 ст. 58 «Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации» и п. 7 ч. 3 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» своих прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации, ее ст. 15, ч. 1, 2 ст. 19, ч. 1, 3 ст. 37, ч. 1, 2 ст. 46, ст. 54, ч. 2, 3 ст. 55, гражданка О. И. Гурова усматривает в том, что они устанавливают безусловный и бессрочный запрет на прохождение службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы лицами, имевшими судимость. По мнению заявительницы, оспариваемые нормативные положения, не предусматривая необходимость учета при решении вопроса об увольнении такого лица факта декриминализации преступного деяния, несоразмерно ограничивают право каждого на свободное распоряжение своими способностями к труду и на получение социальных гарантий, а также нарушают баланс конституционно значимых ценностей.

Суды общей юрисдикции отказали О. И. Гуровой в удовлетворении ее исковых требований со ссылкой на то, что декриминализация деяния не изменяет факта осуждения лица вступившим в законную силу обвинительным приговором суда, то есть не устраняет его как основание для увольнения лица, проходящего службу в учреждении уголовно-исполнительной системы, и что запрет на прохождение осужденными лицами такой службы носит безусловный характер, поскольку связывается лишь с самим фактом осуждения, вне зависимости от снятия или погашения судимости и декриминализации преступления.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что уголовный закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершивше-

го преступление, согласно ч. 2 ст. 54 Конституции Российской Федерации и конкретизирующей ее требования в ст. 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость, а потому воля федерального законодателя должна учитываться и при применении иных, помимо уголовного, законов, предусматривающих общеправовые последствия совершения лицом уголовно наказуемого деяния.

В противном случае лица, подвергнутые уголовному преследованию и осуждению до принятия уголовного закона, устраняющего уголовную ответственность, как это имело место в отношении заявительницы по настоящему делу, находились бы в неравном положении с теми лицами, которые совершили аналогичные деяния после вступления в силу нового уголовного закона, исключающего возможность уголовного преследования и осуждения данных лиц по приговору суда[5]. Тем самым нарушались бы конституционные принципы справедливости, юридического равенства и конституционной законности и обусловленные ими критерии действия закона во времени и по кругу лиц, в силу которых совершение деяния, впоследствии утратившего уголовно-правовую оценку в качестве преступного, не может служить таким же основанием для установления ограничений прав, как совершение преступления, и которые распространяются на все декриминализованные деяния независимо от времени их совершения и на всех лиц (постановление от 11 ноября 2014 года № 29-П).

Конституционный Суд постановил признать п. «м» ч. 1 ст. 58 «Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее ч. 1, 2 ст. 19, ч. 4 ст. 32, ч. 1 ст. 37, ч. 2 ст. 54, ч. 3 ст. 55, в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой в системе действующего правового регулирования, он предполагает увольнение со службы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы сотрудников, осужденных вступившим в законную силу обвинительным приговором суда, притом что деяния, в связи с совершением которых они были осуждены, на момент решения вопроса о расторжении с ними контракта о прохождении службы и увольнении со службы были декриминализованы[6].

© Нудненко Л. А., 2018
© Тхабисимова Л. А., 2018

[1] См.*: Зубкова В. С.* Принцип единства прав и обязанностей личности в решениях Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 9. С. 1865–1870; *Киреева Е. Ю., Нудненко Л. А.* К вопросу о балансе публичных и частных интересов при увольнении сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2016. С. 93–96; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А*. Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9*; Нудненко Л. А.* Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации. М., 2017. С. 48; *Киреева Е. Ю.* Роль полиции в защите прав и свобод человека // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 23–26.*; Зубкова В. С*. Полиция – гарант конституционных прав и свобод личности // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник. С. 27–28.

[2] Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года №4202-1 об утверждении положения «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 70.

[3] Федеральный закон от 21 июля 1998 года № 117-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 года) «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с реформированием уголовно-исполнительной системы» // Собрание законодательства РФ (далее – СЗ РФ). 1998. № 30. Ст. 3613.

[4] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929.

[5] См.: *Нудненко Л. А*. Конституционные права и свободы личности в России. СПб., 2009. С. 19.

[6] Постановление Конституционного Суда РФ от 18 апреля 2017 года № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта "м" части первой статьи 58 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и пункта 7

части 3 статьи 82 Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки О. И. Гуровой"» // СЗ РФ. 2017. № 18. Ст. 2828.

И. А. Леонова*

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ПРИЧИНЫ ПОСТУПЛЕНИЯ ЖЕНЩИН НА СЛУЖБУ В ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Еще с патриархального общества существует определенный порядок распределения социальных ролей, который определяет образцы должного поведения мужчин и женщин во всех сферах жизнедеятельности. В соответствии с ним основополагающей задачей каждой женщины является воспитание детей и ведение домашнего хозяйства, то есть никакая другая деятельность не должна мешать ей выполнять основные женские роли. Мужчина, главным образом, должен реализовывать себя в профессиональной сфере, обеспечивая тем самым свою семью.

Исходя из того, что мужские и женские роли совершенно разные, можно сделать вывод, что существует разделение профессий по половому признаку. Однако на современном этапе женщины уже могут составить конкуренцию мужчинам в ряде профессий, ничуть не уступая им в качестве своей работы.

Для реализации себя как гармоничной личности, женщине необходимо самосовершенствование и развитие в качестве преуспевающей личности, а не только в роли хранительницы домашнего очага, а на данном этапе современной жизни женщины смогли стать на одну ступень с мужчинами в своей профессиональной деятельности. И вот они получили доступ к работе в силовых структурах, в том числе и в органах внутренних дел.

Постоянно увеличивается количество женщин, которые связывают свою судьбу именно с данной сферой деятельности. И как бы это странно не звучало, они достаточно успешно справляются со своими обязанностями, выполняют все поставленные перед ними задачи, чему исторически способствовал целый ряд предпосылок[1].

Очевидно, что все эти предпосылки связаны с историческими событиями, происходившими в России. Такие события общероссийского масштаба, как Великая Октябрьская революция 1917 года, Гражданская война 1918–1920 гг., Великая Отечественная война

* *Леонова Ирина Анатольевна* – доцент кафедры социально-философских дисциплин Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова, кандидат юридических наук.

1941–1945 гг., не могли не послужить причинами изменений гендерной составляющей государства и, соответственно, создать условия для широкого привлечения женщин на службу в органы внутренних дел. Каждый из этих этапов имеет свои особенности, что позволяет провести между ними четкие границы.

Первым этапом стал период военной интервенции, начавшейся в 1917 г. и завершающим этапом становится период, зародившийся во время перестройки 1986 г. и длящийся по настоящее время. До 1917 г. данная профессия считалась сугубо мужской. Факторы, побудившие женщин поступать на службу, являются вопросом спорным и до сих пор обсуждаемым. В России был определен круг профессий, доступ к которым имели женщины. Однако он был очень ограничен. Женщины могли быть переводчицами, приказчицами и гувернантками. Только после Октября 1917 г. список пополняется за счет профессии милиционера. Одной из особенностей рабочей милиции являлось то, что она сочетала в себе как государственные, так и негосударственные черты, поэтому говорить о деятельности женщин в органах милиции в данный период довольно сложно. Поскольку Советы создавали рабочую милицию, которая выполняла функции от их лица, она выступала как государственный орган. В то же время, по причине того, что формирования рабочей милиции, не имели постоянных кадров, они носили характер массовых самодеятельных организаций трудящихся. Уже в первой половине 1919 г. в Петрограде ощущалась острая нехватка рабочих рук, что отражалось на процессе комплектования милиции: уходящих на фронт милиционеров приходилось заменять женщинами, готовыми прийти на помощь своему городу. Именно они стали первыми женщинами-милиционерами в России[2]. 2 мая 1919 г. Комитет обороны Петрограда возбудил ходатайство об организации в городе «женской милиции» в качестве эксперимента. Разрешение от НКВД было получено. 78 % всего женского состава составляли незамужние женщины и 22 % – замужние. При этом состав РКП(б) наполовину состоял из представительниц женского пола. Из первого выпуска женщин-милиционеров 152 человека было направлено в районные отделы милиции, а 370 человек вошли в сводный боевой отряд Управления городской милиции.

Летом 1919 г. были подведены итоги работы женщин в милиции. Было отмечено, что они несут службу добросовестно, честно, аккуратно. Предлагалось даже распространить данный опыт и на другие города страны. Однако, несмотря на весь вклад, который внесли жен-

щины в столь трудную службу, женская милиция была упразднена вследствие окончания Гражданской войны. Но их деятельность в органах милиции не прекратилась и продолжала распространяться по всей России.

Можно сделать вывод, что приход женщин в органы милиции в период Октябрьской революции, Гражданской войны и интервенции был вызван определенными причинами. К таковым можно отнести необходимость отстоять революционные завоевания и независимость государства. Можно говорить об идеологической причине, поставившей женщин в ряд с мужчинами в общественной жизни, и о социальной причине, позволившей женщинам заменить их на службе в связи с нехваткой профессиональных кадров.

Таким образом, с помощью привлечения женщин на службу появилась возможность отпускать милиционеров воевать с интервентами и белогвардейцами, и тем самым была решена кадровая проблема.

Великая Отечественная война стала вторым этапом вступления женщин в ряды сотрудников милиции. В связи с оккупацией части территории страны и мобилизацией в Красную Армию количество работников резко сократилась. Поэтому мужчин в различных сферах деятельности заменяли женщины, старики и подростки. Их привлекали к работе в военной промышленности, на транспорте, в сельском хозяйстве[3]. Не являлась исключением и служба в органах внутренних дел. 22 июня 1941 г. Президиумом Верховного Совета СССР был издан Указ «О военном положении», данный указ лег в основу деятельности милиции[4].

Основополагающими факторами, способствующими призыву женщин на службу, явились такие причины, как сам факт нахождения Советского Союза в состоянии войны, необходимость защиты Родины от врагов. Как уже говорилось, уход милиционеров на фронт способствовал необходимости восполнения свободных рабочих мест. С началом войны появились новые направления деятельности милиции, что требовало роста численности сотрудников. Наряду с партизанскими отрядами и подпольными организациями, специальные группы НКВД действовали в тылу врага. Особо важными факторами явились патриотизм, любовь к своей Родине, вызванные необходимостью защитить ее от фашистских захватчиков[5].

Стоит отметить, что женщины почти сразу освоили сложные милицейские обязанности и безупречно выполняли их. По решениям Московского городского комитета партии, в милицию было направле-

но 1300 женщин, служивших в государственных учреждениях и организациях. До войны в московской милиции работали 138 женщин, а в годы войны их насчитывалось около четырех тысяч. Женщины работали в органах милиции и других городов. Они настойчиво овладевали всеми тонкостями военного дела, изучали строение оружия, учились оказывать первую медицинскую помощь пострадавшим, познавали все особенности милицейской службы. Тысячи женщин занимали должности участковых уполномоченных, рядовых милиционеров. Они находились на оперативной работе в аппаратах уголовного розыска и борьбы с хищениями. Многих женщин-милиционеров в годы войны выдвигали даже на руководящие должности.

Третьим этапом, по мнению С. И. Ларькина, можно назвать период с перестройки по настоящее время. Именно перестройка в 1985–1991 гг. способствовала массовому притоку женщин в милицию.

Данный период требовал проведения ряда организационных изменений в органах милиции. В связи с этим были приняты новые нормативно-правовые акты: 6 марта 1991 г. Верховным Советом СССР – Закон СССР «О советской милиции», 18 апреля 1991 г. – Закон РСФСР «О милиции». Принимался ряд серьезных мер, улучшающих качественный состав милиции, ее обмундирования и снабжения. Одной из особенностей явился массовый приток женщин на службу.

Уже в начале 1990-х годов преступность неуклонно росла, что накладывало еще большую нагрузку на сотрудников милиции. Это опять же требовало расширения штатов сотрудников и повышения их квалификации. Приход в милицию женщин объяснялся сложным материальным положением их семей, нехваткой денег или длительной задержкой выплат заработной платы на каких-либо других рабочих местах[6].

В современных условиях рост числа женщин – сотрудников ОВД обусловлен также сложной демографической ситуацией. Данный этап отличается от предыдущих тем, что женщины шли служить ввиду социально-экономических процессов, происходящих в обществе. Изменения в стране требовали от них адаптации к новым условиям и вызвали подъем их социальной активности. Другими словами, этот шаг не был вызван их собственным желанием в отличие от двух более ранних этапов, характеризующихся именно чувством патриотизма и рвением женщин помочь своей Родине в трудный час.

© Леонова И. А., 2018

[1] *Романова В. В.* Служба женщин в органах внутренних дел: правовые и организационные аспекты: Автореф. … дис. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 3.
[2] *Ларькин С. И.* Исторические предпосылки и причины поступления женщин в органы внутренних дел России // История государства и права. 2008. № 4. С. 10–12.
[3] *Орлов А. С.* История России. М., 2012. С. 189.
[4] *Биленко С. В.* Советская милиция на защите социалистического отечества (1941–1945). М., 1986. С. 18.
[5] *Борисов А. В., Дугин А. Н., Малыгин А. Я.* Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 121.
[6] *Ларькин С. И.* Исторические предпосылки и причины поступления женщин в органы внутренних дел России. С. 10–12.

М. Е. Репин*
Д. Д. Серебровская**

ЖЕНЩИНЫ В РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ

Проблема службы женщин в органах внутренних дел Российской Федерации была всегда актуальна, особенно сейчас, когда современное отечественное законодательство пытаются привести к соответствию нормам международного стандарта, а также улучшить условия, которые необходимы для реального осуществления конституционного принципа о равенстве полов[1].

Принято считать, что профессия полицейского и служба в ОВД подходит только мужчинам. Данный стереотип сохранялся долгое время и имел твердые весомые аргументы. Но более чем за вековую службу в полиции женщины освоили данную профессию не хуже, а зачастую, и лучше, мужчин.

В Российской империи прием женщин на службу в полицию был разрешен в 1916 г. постановлением Совета министров «Об усилении полиции в 50 губерниях империи и об улучшении служебного и материального положения полицейских чинов». Женщин стали принимать на работу, не связанную с допуском к секретным документам и на должности не выше восьмого класса Табели о рангах[2].

Глобальное реформирование системы ОВД Российской Федерации и взаимодействие с международными системами предполагает широкое привлечение на службу в полицию лиц женского пола.

В настоящее время неуклонное увеличение женщин на службе в ОВД также связано с неоднозначной демографической ситуацией, которая явно демонстрирует уменьшение мужского слоя населения нашей страны. Следует отметить, что в системе МВД России, а именно, в направлении по работе с личным составом, не в полном объёме, на наш взгляд, уделяется внимание объективно растущей роли женщин в системе ОВД Российской Федерации[3].

Необходим кардинальный пересмотр некоторых принципов организации сил и средств органов внутренних дел Российской Федера-

* *Репин Максим Евгеньевич* – начальник смены дежурной части отдела полиции № 5 Управления МВД России по Нижнему Новгороду, кандидат юридических наук.

** *Серебровская Дарья Дмитриевна* – заведующий канцелярией отдела делопроизводства и режима Управления МВД России по Нижнему Новгороду.

ции. Мы считаем, что необходимо обеспечивать сочетание прав женщины как личности со служебными, семейными и другими правами и обязанностями. Иными словами, те конституционные гражданско-правовые, социально-экономичские, трудовые, семейно-бытовые права женщин, которые гарантирует Конституция России, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации необходимо соблюдать в полном объёме, а для реализации их в системе МВД России необходим хорошо проработанный, слаженный и опробированный практикой механизм.

Действующее законодательство Российской Федерации о службе в органах внутренних дел не предусматривает и не учитывает специфику прохождения службы женщинами. Большой сложностью для современных женщин-полицейских становится ненормированный график работы и высокий уровень психологической нагрузки. Данные критерии наряду и в совокупности с семейно-бытовыми и социальными проблемами дают эмоциональное выгорание, в результате чего нередко появляются проблемы в семье. Ведь далеко не каждый мужчина готов терпеть и мириться с частым отсутствием в семейном окружении своей собственной супруги.

Выходом из таких сложившихся очевидных противоречий между оперативно-служебной деятельностью и семейно-бытовым статусом современной женщины, на наш взгляд, может послужить:

– заключение для женщин-сотрудников отдельного вида контракта о прохождении службы в ОВД Российской Федерации, в котором будут учитываться некоторые вопросы семейно-бытового и социального положения женщин в обществе и государстве;

– предоставлять женщине-сотруднику краткосрочный отпуск в связи с определенными семейно-бытовыми обстоятельствами;

– необходим отдельно принятый нормативный правовой акт, для реализации вопросов в сфере социально-правовой защищенности женщин, проходящих службу в ОВД Российской Федерации.

Еще один проблемный вопрос при прохождении службы женщинами в системе ОВД Российской Федерации – специфическое особенности психологического и физиологического устройства женского организма. Эти характеристики нередко ограничивают (иногда не так очевидно, но все же!) их в участии в некоторой работе служебно-боевого и оперативно-разыскного характера. Решением этой проблемы может стать особая профессиональная физическая и психологическая подготовка[4], обучение женщин-сотрудников ОВД Российской

Федерации с учетом опыта зарубежных стран, где такой вид обучение практикуется уже на протяжении длительного времени[5].

Совершенствование организации и правового регулирования службы женщин в ОВД Российской Федерации приведет к еще большему привлечению женщин на службу в полицию, закрепит в нормативных правовых актах положения о реальном и равном доступе всех граждан на службу в ОВД. Ряд некоторых нормативных правовых актов раскроет определенную специфику службы женщин-полицейских в реалиях настоящего времени.

Современные женщины могут наравне с мужчинами, а зачастую и более качественно, выполнять самые сложные и ответственные задачи и функции в процессе оперативно-служебной деятельности. Вместе с тем, прохождение службы в органах внутренних дел Российской Федерации женщинами имеет ряд специфических аспектов и особенностей, которые следует в обязательном порядке учитывать на всех уровнях: законодательном, оперативно-служебном и человеческом.

© Репин М. Е., 2018
© Серебровская Д. Д., 2018

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

[2] Женщины в полиции. – http://opravdali.ru/poleznye-stati/zhenshchiny-v-policii/ (дата обращения: 07.02.2018).

[3] *Сведения* о состоянии работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2016 год: Сборник аналитических и информационных материалов. М., 2016. С. 37.

[4] *Кривоногова Д. Д., Репин М. Е.* Современные подходы, средства и методики физического воспитания в высшем учебном заведении // Балтийские встречи: Сборник по материалам научно-практической межвузовской междисциплинарной студенческой конференции (16 мая 2015 г.). Вып. II. СПб., 2015. С. 54–57.

[5] *Репин М. Е., Афанасьев А. Ю., Архипов Д. В.* Современные требования к физическому воспитанию в образовательном учреждении высшего образования МВД России // Вестник по педагогике и психологии Южной Сибири. 2016. № 2. С. 22–28.

Раздел XII

ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

А. Б. Федоров*

К ВОПРОСУ О СТАНОВЛЕНИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Становление органов внутренних дел Российской Федерации неразрывно связано со становлением и развитием новой российской государственности в процессе распада и окончательного краха СССР. Поэтому годом отсчета их новейшей истории можно считать 1990 год, когда 12 июня Первый Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики»[1], а затем – 22 июня Постановление «О разграничении функций управления организациями на территории РСФСР (основы нового Союзного договора)»[2]. К этому времени в РСФСР после длительного перерыва было вновь образовано республиканское Министерство внутренних дел (октябре

* *Фёдоров Александр Борисович* - профессор кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации

1989 г.), а постановлениями Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР внесены соответствующие изменения в структуру центрального аппарата МВД СССР и утверждены структура и штаты центрального аппарата МВД РСФСР (декабрь 1989 г.). Возглавил новое Министерство Василий Петрович Трушин, бывший до этого заместителем министра внутренних дел СССР.

В центральный аппарат МВД РСФСР вошли Главное управление уголовного розыска, Главное управлении БХСС, Шестое управление, Главное следственное управление, Главное управление по охране общественного порядка, Главное управление по исправительным делам, Главное управление лесных ИТУ, Управление государственной автомобильной инспекции, Управление пожарной охраны, Управление профилактической службы, Управление внутренних дел на транспорте и ряд других структур.

В сентябре 1990 г. министром внутренних дел РСФСР был назначен Виктор Павлович Баранников, занимавший эту должность до августа 1991 г. К этому времени в Министерстве уже были сформулированы те исходные концептуальные принципы, которые в значительной мере определили правовые и организационные ориентиры развития всей системы органов внутренних дел Российской Федерации.

Первым шагом на пути к их практической реализации стали подготовка и принятие в апреле 1991 г. закона РСФСР «О милиции»[3]. За месяц до этого, в марте 1991 г. Верховным Советом СССР был принят закон «О советской милиции», который не отличался особыми новациями и во многом повторял действующее в то время Положение «О советской милиции».

В сравнении с ним российский закон стал заметным шагом вперед на пути обновления правовой базы деятельности милиции, соответствующим как новым социально-политическим реалиям в жизни страны, так и международным требованиям в области прав человека и функционирования органов правопорядка. Поэтому в постановлении Верховного Совета РСФСР от 8 апреля 1991 г. №1027-1 «О порядке введения в действие закона РСФСР «О милиции» указывалось, что закон СССР «О советской милиции» считается не действующим на территории РСФСР в части, противоречащей закону РСФСР «О милиции»[4].

Российский закон впервые выстроил иерархию охраняемых милицией ценностей по принципу «личность – общество – государ-

ство», отказавшись тем самым на законодательном уровне от традиционной для СССР этатизированной ориентации органов внутренних дел. Впервые среди принципов, на основе которых строилась их деятельность, упоминались такие, как уважение прав и свобод человека и гражданина, гуманизм, гласность.

В Постановлении о порядке введения в действие закона «О милиции» предусматривалось в течение 1991-1992 гг. осуществить крупномасштабные меры по освобождению милиции от выполнения несвойственных ей функций и функций, непосредственно не связанных с обеспечением правопорядка. Однако многое из того, что было предусмотрено, тогда осталось невыполненным. Среди причин этого была острая необходимость законодательного закрепления деидеологизации и демократизации органов внутренних дел, решения вопросов социальной и правовой защиты их сотрудников, а также соперничество союзных и республиканских властей в стремлении заручиться их поддержкой.

Победителем в этом соперничестве вышло российское руководство, о чем свидетельствуют события августа 1991 г. Тогда союзному МВД не удалось выполнить ни одной из задач, возлагавшихся на него распоряжениями ГКЧП. Завершением августовских событий стали уход из жизни министра внутренних дел СССР Б. К. Пуго и перемены в руководстве как союзного, так и республиканского министерств. Союзным министром был назначен Виктор Павлович Баранников, а республиканское – возглавил Андрей Федорович Дунаев, проявивший свою политическую лояльность тогдашнему руководству РСФСР.

Между тем, социально-политическая ситуация в стране продолжала оставаться напряженной. Осенью 1991 г. обострились отношения между Россией и Чечено-Ингушетией. После событий августа 1991 г. Д. Дудаев открыто провозгласил курс на независимость и приступил к его реализации. Попытки пресечь действия чеченских сепаратистов силовыми методами и арестовать Дудаева оказались безрезультатными «поскольку … для противодействия сепаратистам у СССР уже, а у РСФСР еще не было достаточных политических и организационных ресурсов»[5]. Вскоре после провала «чеченской кампании» закончилось двоевластие и на политическом олимпе, и в руководстве органами внутренних дел. После распада в декабре 1991 г. СССР, все органы, учреждения и организации МВД СССР, находившиеся на территории РСФСР, перешли под ее юрисдикцию. Это повлекло за собой необходимость организационно-правового строи-

тельства новой системы МВД РСФСР.

В силу ряда причин первые шаги в этом направлении оказались до конца не продуманными. 19 декабря 1991 г. Указом Президента РСФСР Б. Н. Ельцина было образованно единое Министерство безопасности и внутренних дел РСФСР во главе с В. П. Баранниковым[6].

Это решение с тревогой было встречено демократической общественностью и не нашло поддержки у Конституционного Суда. Последний признал Указ не соответствующим Конституции РСФСР, поскольку он «объединяя функции охраны государственной и общественной безопасности, противоречит ряду законов Российской Федерации, содержание которых направленно на соблюдение в Российской Федерации конституционного принципа разделения властей, охрану, в конечном счете, конституционных прав и свобод гражданина, конституционного строя в целом»[7].

Указом Президента РСФСР от 15 января 1992 г. № 21 Указ от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР был признан утратившим силу[8]. Воссозданное Министерство внутренних дел возглавил В. Ф. Ерин.

Становление системы МВД России продолжалось, но проходило в трудных условиях. На ее организационно-правовое строительство, приоритеты и содержание деятельности влиял целый ряд проблем, каждая из которых требовала оперативного решения. Среди них можно выделить рост числа преступных посягательств и негативные тенденции в структуре преступности, крайне неудовлетворительное состояние материально-технического обеспечения деятельности органов внутренних дел и начавшийся отток из них профессиональных кадров, отсутствие полноценной нормативно-правовой базы, отражавшей новые реалии российской государственности и начавшийся переход к рынку.

Названные проблемы предопределили основные направления и содержание деятельности руководства страны и Министерства внутренних дел в первой половине 1990-х годов в интересах предотвращения наметившегося было развала системы органов внутренних дел и ее дальнейшего развития.

Глубокие социально-политические и экономические преобразования потребовали изменения целей и функций органов внутренних дел, пересмотра их места в государственном механизме, а следовательно, и их организационно-правовой модели. Необходимость следующих шагов в реформировании органов внутренних дел была оче-

видна.

© Фёдоров А. Б., 2018

[1] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22. Ст. 63.
[2] Там же. № 4. Ст. 63.
[3] Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.
[4] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 504.
[5] *Аврутин Ю. Е.* МВД России. 1991–2001. СПб., 2003. С. 25.
[6] Указ Президента РСФСР от 19 декабря 1991 года № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» // Российская газета. 1991. 25 декабря.
[7] Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1993. № 1.
[8] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 4. Ст. 171

Е. Г. Войде*

РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Традиционно органы внутренних дел включают в систему правоохранительных органов[1], что предполагает признание правоохранительной функции основной для них нацеленной, прежде всего, на обеспечение и охрану правового порядка в его юридическом понимании.

В деятельности органов создание условий, благоприятных для обеспечения прав человека, осуществляется, прежде всего, посредством защиты прав каждого субъекта от их нарушения. Этот вывод подтверждается и характером обязанностей, возложенных на полицию (ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[2]), и содержанием полномочий территориальных органов внутренних дел (п. 13 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации (в п. 5 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне, утвержденного Приказом МВД РФ № 222 от 21 апреля 2011 г., для территориального органа внутренних дел в качестве основных определены те же направления деятельности, что перечислены в п. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции»). Поэтому приоритетным направлением в деятельности органов по защите прав человека является предупреждение нарушений таких прав, вследствие которых реализация прав человека правовыми способами может быть затруднена или вовсе окажется невозможной.

Предупреждение нарушений прав человека представлено тремя составляющими, первой из которых является профилактика нарушений прав, второй – их предотвращение, а третьей – пресечение нарушений прав. С этой точки зрения, деятельность органов связана с обеспечением предоставленных прав.

Следует заметить, что любые подразделения органов внутренних дел, обеспечивая поддержание правопорядка и безопасности, наделены полномочиями, реализация которых связана с ограничением

* *Войде Екатерина Георгиевна* – преподаватель кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук.

правовых средств реализации людьми отдельных принадлежащих им прав. В этих условиях неизбежно возникает проблема защиты прав человека от нарушений со стороны сотрудников[3].

Основными отличиями правоохранительной деятельности, осуществляемой органами внутренних дел, от деятельности других государственных органов, которые напрямую не заняты поддержанием правопорядка, является то, что они осуществляют защиту прав не только конкретной личности и не только применительно к конкретной ситуации. В обязанность органов входит реакция на любое нарушение правового порядка, которое может стать фактором, затрудняющим реализацию прав широкого круга лиц. Это значит, что деятельность сотрудников также связана с поддержанием общественного порядка в его широком понимании, что обеспечивается не только за счет инструментов, применение которых вменено им в обязанность, но и за счет проявления разумной инициативы, гражданской позиции, высоких морально-волевых качеств. Поэтому деятельность органов внутренних дел объективно способствует и обеспечению естественных прав человека[4].

В заключение следует подчеркнуть, что для оптимальной деятельности органов внутренних дел по обеспечению прав человека необходимо:

– их эффективное взаимодействие с другими правоохранительными органами;

– налаживание конструктивного диалога с обществом;

– дальнейшая оптимизация системы органов внутренних дел как части государственного аппарата;

– формирование у сотрудников высоких правовых и моральных качеств.

© Войде Е. Г., 2018

[1] *Головко А. Г.* Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения прав и свод граждан: вопросы теории: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 1999. С. 11; *Минасов С. Г., Миронов Р. Г.* ОВД и УИС в системе правоохранительных органов по обеспечению национальной безопасности в сфере правопорядка // Международное публичное и частное право. 2005. № 6. С. 47; *Янгол Н. Н., Янгол В. Н.* Органы внутренних дел в правоохранительной системе российского государства. СПб., 2004. С. 90–91; и др.

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645;

№ 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[3] *Экономика* права / Под ред. В. П. Серегина. М., 2009. С. 18–19.

[4] *Недобежкин С. В.* От полицейского государства к правовому: эволюция идеи // Проблемы развития государства и права в современном российском обществе: Сборник научных статей. М., 2007. С. 273–274.

В. С. Бялт*

К ВОПРОСУ О ВОЗМОЖНОСТИ ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью[1]. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина выступает необходимым условием формирования развитого гражданского общества[2] как одного из признаков правового государства[3]. В аспекте дальнейшего построения в России правового государства необходимо осознавать, что возможность ограничения прав российских граждан со стороны государства должна быть нормативно закреплена и обоснована. Не случайно Президент Российской Федерации В. В. Путин особо подчеркивает необходимость строгого соблюдения норм федерального законодательства государственными служащими при ограничении конституционных прав и свобод граждан[4]. Сотрудники полиции из всех государственных служащих наиболее часто выступают субъектами ограничений прав человека, и именно по их действиям в обществе складывается представление о степени реализации принципа законности в процессе функционирования правоохранительной системы государства[5]. Таким образом, следует констатировать, что актуальность рассматриваемых вопросов не вызывает сомнений.

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Основные права и свободы человека и гражданина изложены в Конституции Российской Федерации (гл. 2).

Конституционные права и свободы российских граждан в зависимости от возможности правомерного ограничения можно подразделить на относительные, которые могут быть ограничены (право собственности, свобода слова, право на неприкосновенность жилища и др.), и абсолютные, не подлежащие ограничению (право на презумпцию невиновности, право на помилование, право на

* *Бялт Виктор Сергеевич* – доцент кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

судебную защиту своих прав и свобод и др.)[6].

Относительные права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3. ст. 55 Конституции Российской Федерации). То есть можно утверждать, что основной закон российского государства предусматривает возможность правомерного ограничения конституционных прав и свобод, но только нормативным правовым актом, обладающим юридической силой не ниже федерального закона, и только в строго определенных целях.

Основными нормативными правовыми актами, на основании которых сотрудники полиции для реализации своих функциональных полномочий могут ограничивать права граждан, являются: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ и др.

Реализация прав сотрудников полиции, связанных с применением отдельных мер государственного принуждения, а также с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, детально регламентирована федеральным законом «О полиции»[7].

Вместе с тем следует указать, что для укрепления законности и правопорядка в обществе и недопущения произвола в деятельности должностных лиц государственных органов в Российской Федерации предусмотрен и функционирует определенный институт контроля за деятельностью полиции, включающий в себя государственный контроль, общественный контроль, судебный контроль и надзор, прокурорский надзор[8].

Государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. Общественный контроль за деятельностью полиции осуществляют граждане Российской Федерации и общественные объединения. Судебный контроль и надзор за деятельностью полиции осуществляются в рамках реализации

органами судебной власти своих полномочий. Надзор за исполнением полицией законов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

Обобщая все вышеизложенное, можно сформулировать следующие выводы:

1) реализация принципов законности и обоснованности в процессе ограничения прав и свобод человека и гражданина сотрудниками российской полиции является необходимой и важнейшей предпосылкой формирования партнерской модели взаимоотношения общества и государства как условия дальнейшего построения в Российской Федерации правового государства[9];

2) основания, целесообразность и порядок ограничения прав и свобод российских граждан сотрудниками полиции строго зафиксированы в нормах федерального законодательства и детерминированы наличием такого признака правового государства как признание и юридическое закрепление самоценности человеческой личности[10];

3) для исключения возможных случаев нарушения норм законности в процессе выполнения сотрудниками полиции своих должностных обязанностей, связанных с ограничением прав и свобод человека и гражданина, следует реализовывать все предусмотренные федеральным законодательством формы контроля и надзора за деятельностью полиции.

© Бялт В. С., 2018

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202. Ст. 2.

[2] *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Государственные органы и институты гражданского общества: формирование модели партнерских взаимоотношений по реализации правоохранительной функции российского государства // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(36). С. 63.

[3] *Нижник Н. С., Семенова О. В., Карчевская Н. И., Стоцкий А. П., Бялт В. С.* Теория государства и права: Учебное наглядное пособие / Под ред. Н. С. Нижник. СПб., 2016. С. 81.

[4] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 декабря 2016 года // Российская газета. 2016. 2 декабря.

[5] *Бялт В. С., Трипутин С. Н.* Законность и правопорядок в органах внутренних дел: теоретико-правовой аспект // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3(67). С. 19–21.

[6] *Лойт Х. Х., Боер В. В., Бялт В. С.* Конституционное право России: Альбом схем. СПб., ГУАП, 2010. С. 36–37.

[7] *Бялт В. С., Ушаков А. А.* Нормативное правовое регулирование условий прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: Альбом схем. СПб., 2012. С. 102–130.

[8] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562. Ст. 49–52.

[9] *Бялт В. С., Нижник Н. С., Семенова О. В. Демидов А. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России, 2017. № 2(74). С. 216–227.

[10] *Бялт В. С., Нижник Н. С., Семенова О. В. Демидов А. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России, 2017. № 3(75). С. 220–228.

Л. А. Нудненко*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ПОЛИЦИИ В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГРАЖДАН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРОВЕДЕНИЕ ОДИНОЧНЫХ ПИКЕТОВ

Конституция Российской Федерации закрепляет право граждан на публичные мероприятия (ст. 31), которое одновременно является институтом непосредственной демократии[1]. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ конкретизируя конституционную норму определяет пикетирование как форму публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции[2]. Защита реализации права на проведение пикетирование возлагается на систему органов исполнительной власти и, прежде всего, на МВД России[3]. Однако, наличие обращений в Конституционный Суд Российской Федерации свидетельствует о наличии проблем с реализацией права на участие в публичных мероприятиях[4].

Так, гражданин Сергиенко обжаловал в Конституционный Суд Российской Федерации[5] содержание п. 13 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции». Согласно оспариваемой норме Закона полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право доставлять граждан, то есть осуществлять их принудительное препровождение в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте) в целях защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо ес-

* *Нудненко Лидия Алексеевна* – профессор кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Института государственной службы и управления Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшей профессиональной школы Российской Федерации.

ли опасности невозможно избежать иным способом с составлением протокола в порядке, установленном данным Федеральным законом[6].

Поводом для жалобы стало то, что гражданин В. И. Сергиенко 1 мая 2015 г. в 15.00 начал одиночный пикет, который сотрудники полиции потребовали прекратить в 15.25. В 15.40 сотрудниками полиции было осуществлено принудительное препровождение заявителя в служебное помещение отдела полиции, куда он был доставлен в 15.55 и где был составлен протокол о его доставлении. В 16.50 В. И. Сергиенко был отпущен из отдела полиции без составления протокола об административном правонарушении и без предъявления ему каких-либо обвинений.

Оставляя исковые требования В. И. Сергиенко без удовлетворения, суды исходили из того, что дальнейшее проведение им одиночного пикетирования могло спровоцировать противоправные действия в отношении него со стороны лиц, не разделяющих его взгляды, и создать угрозу безопасности граждан. В своих решениях суды указали, что при проведении заявителем одиночного пикета назревала реальная угроза его жизни и здоровью, возможность расправы с ним и именно с целью устранения такой угрозы он был доставлен в помещение отдела полиции. При этом тот факт, что В. И. Сергиенко не был впоследствии привлечен к административной ответственности, сам по себе не означает, что оспариваемые действия сотрудников полиции были незаконными и нарушили его права и законные интересы, поскольку должностные лица отдела полиции не могли заранее знать результат, которым закончится рассмотрение обстоятельств события.

Право на проведение публичных мероприятий может быть ограничено Федеральным законом в соответствии с критериями, предопределяемыми требованиями ст. 17 (ч. 3), 19 (ч. 1, 2) и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, на основе принципа юридического равенства и вытекающего из него принципа соразмерности, т. е. в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства[7].

Вмешательство публичных властей в свободу мирных собраний, если оно не предусмотрено законом, не преследует одну или несколько законных целей, упомянутых в ст. 11 «Конвенции о защите прав человека и основных свобод», и не является необходимым в демократическом обществе для достижения одной из этих целей, расценивается Европейским Судом по правам человека как нарушение данной

статьи (постановление от 23 октября 2008 г. по делу «Сергей Кузнецов против России»).

Таким образом, гарантированное Конституцией Российской Федерации право граждан Российской Федерации проводить пикетирование, не являясь абсолютным, может быть ограничено федеральным законом, который должен обеспечивать возможность полноценной реализации указанного права и одновременно - соблюдение надлежащего общественного порядка и безопасности без ущерба для здоровья и нравственности граждан на основе баланса интересов организаторов и участников публичных мероприятий, с одной стороны, и третьих лиц – с другой, исходя из необходимости государственной защиты прав и свобод всех лиц (как участвующих, так и не участвующих в публичном мероприятии) путем введения разумных мер предупреждения и предотвращения нарушений общественного порядка и безопасности, а также защиты названных лиц от возникающих угроз их правам, жизни и здоровью.

Венецианская комиссия на 83-м пленарном заседании (Венеция, 4 июня 2010 г.) установила принципы, которым должны соответствовать действия по охране порядка при проведении собраний – законности, необходимости, соразмерности и не дискриминации. Сотрудники правоохранительных органов должны также защищать участников одиночных пикетов (в том числе от агентов-провокаторов и несогласных с демонстрантами), которые пытаются каким-либо способом сорвать пикет или затруднить его проведение. При этом действия полиции по защите осуществляющих пикетирование граждан, иных лиц от возникающих угроз их правам, жизни, здоровью, общественному порядку должны быть соразмерны характеру и степени названных угроз.

Следовательно, применение уполномоченными лицами этой меры к участникам мирных публичных мероприятий при очевидном отсутствии названных оснований не соответствует конституционно-правовому смыслу данного регулирования и, таким образом, может приводить к неправомерному ограничению конституционного права на проведение указанных мероприятий, влекущему установленную законом ответственность.

Конституционный Суд Российской Федерации применительно к такой мере обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как доставление, указывал, что эта мера не может быть произвольной, не учитывающей соразмерность объема ограничений прав лица с действительной необходимостью, диктуемой об-

стоятельствами дела[8].

Приведенная позиция Конституционного Суда Российской Федерации полностью распространяется и на предусмотренное оспариваемым законоположением доставление граждан сотрудниками полиции в соответствующее служебное помещение в целях их защиты от непосредственной угрозы их жизни и здоровью в случае, если они не способны позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом. Законодательное закрепление указанной меры, ее толкование и применение на практике должно соответствовать требованиям ст. 22, 27 и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, а иное чревато превращением ее в незаконное лишение лица свободы. Произвольное применение данной меры по отношению к проводящему одиночное пикетирование гражданину, при том, что его результатом оказывается фактическое приостановление или даже прекращение этого мероприятия, нарушает конституционное право граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (ст. 31 Конституции Российской Федерации).

© Нудненко Л. А., 2018

---

[1] *Нудненко Л. А.* Непосредственная демократия в системе местного самоуправления – институт конституционного права России // Вестник Московского университета. Серия 11: Право. 2001. № 1. С. 16.

[2] Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 года) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2004. № 25. Ст. 2485; http://www.pravo.gov.ru–07.06.2017.

[3] *Нудненко Л. А.* Проблемы правового регулирования конституционного права гражданина России на публичные мероприятия // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 6–11. *Тхабисимова Л. А.* Принцип открытости в деятельности полиции // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 35–8; *Нудненко Л. А.* Система исполнительной власти в Российской Федерации: проблемы правовой регламентации. М., 2017; *Киреева Е. Ю.* Роль полиции в защите прав и свобод человека // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 23–26.

[4] *Зубкова В. С.* 1) Принцип единства прав и обязанностей личности в решениях Конституционного Суда РФ // Актуальные проблемы российского права. 2014.

№ 9. С. 1865 – 1870; 2) Полиция – гарант конституционных прав и свобод личности // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 27–28;

[5] Постановление Конституционного Суда РФ от 17 марта 2017 года № 8-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона "О полиции" в связи с жалобой гражданина В. И. Сергиенко» // СЗ РФ. 2017. № 13. Ст. 1992.

[6] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[7] *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9.

[8] Определение Конституционного Суда РФ от 17 января 2012 года № 149-О-О «По жалобам граждан Гудимова Александра Валерьевича и Шуршева Александра Олеговича на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 1070 и статьей 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации».

Е. В. Грибанов*

О ФОРМИРОВАНИИ И РАЗВИТИИ ТЕХНОЛОГИЙ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Полиция занимает центральное место среди иных правоохранительных органов в реализации правоохранительной функции нашего государства. Довольно часто ответственность за результаты правоохранительной деятельности в государстве в целом и на отдельных его территориях массовым общественным сознанием возлагаются исключительно на полицию. Определяющим направлением деятельности полиции является обеспечение безопасности общества от преступных посягательств. Именно противодействие преступности выступает в качестве стержневого компонента как деятельности самой полиции так и правоохранительной деятельности государства в целом.

Сегодня антикриминальную деятельность полиции, при наличии значительных позитивных изменений[1], нельзя признать идеальной. Этому способствуют объективные и субъективные причины. Первые лежат в плоскости государственной стратегии противодействия преступности. Полиция, выполняя важные государственные функции, тем не менее не способна оказывать решающее воздействие на состояние криминогенной обстановки в стране и ее регионах. Основная масса факторов, стимулирующих и воспроизводящих преступность, лежит в плоскости общесоциальных отношений, воздействие на содержание которых со стороны полиции по объективным причинам минимально. Речь идет о базовых детерминантах преступности, которые достаточно хорошо и обстоятельно представлены на страницах юридической литературы[2]. На сегодняшний день они обусловлены недостатками в экономике и социальной сфере (низкий уровень жизни и социальной защиты, резкое имущественное расслоение населения), семейной сфере (кризис семейного воспитания и семейных ценностей, значительная доля неполных и неблагополучных семей), образовании (нивелирование воспитания в образовательном процессе, коммерциализация образования), в досуговой сфере (упрощение форм организации досуга населения, алкоголизация и наркотизация

* *Грибанов Евгений Викторович* – доцент кафедры уголовного права и криминологии Краснодарского университета МВД России.

досуговых предпочтений, коммерциализация и низкая доступность организаций дополнительного образования подростков и молодежи), среде массовых коммуникаций и средств массовой информации (неприкрытая пропаганда безнравственности, различного рода девиаций, навязывание потребительских стереотипов поведения и ложных потребностей), местного самоуправления (стихийная и необоснованная застройка в крупных и средних городах, неразвитость инфраструктуры), миграции (низкий контроль миграционных процессов), в правовой и правоохранительной сфере (нацеленность на решение проблем уголовно-правовыми средствами без задействования иных правовых инструментов и механизмов). Данный перечень можно продолжать достаточно долго.

В пределах своей компетенции полиция не способна оказывать сколько-нибудь существенное влияние на коррекцию названных факторов. Воздействие на них лежит вне плоскости правоохранительной деятельности. Однако в силах полиции проведение анализа ситуации и постановка проблем, обуславливающих развитие криминогенных факторов, перед иными государственными органами и органами местного самоуправления. Вместе с тем, технологии рассмотрения и решения подобного рода вопросов на сегодняшний день отсутствуют или не имеют должной эффективности.

Эти выводы подтверждает стабильно высокий уровень рецидивной и латентной преступности, значительный людской и материальный ущерб от преступлений. По данным за 2017 г., при общем снижении количества зарегистрированных преступлений почти на 5 % (что при сохранении детерминационной базы преступности, бесспорно, указывает на рост ее латентности) число лиц, погибших от преступных посягательств, не уменьшилось (рост на 0,5 %), а количество лиц, которым причинен тяжкий вред здоровью выросло на 13,3 %. Среди выявленных лиц, совершивших зарегистрированные преступления в 2017 г., 56 % ранее совершали преступления. Всего лицами, которые ранее совершали зарегистрированные преступления, совершено свыше 58 % расследованных преступлений[3].

Вторая группа проблем, имеющая непосредственное отношение к деятельности полиции, сконцентрирована вокруг общей репрессивной направленности ее антикриминальной деятельности. Предупреждение преступлений, заявленное в ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[4] в качестве основного направления деятельности полиции, по-прежнему остается на периферии полицейской работы. Сегодня речь идет о необходимости бо-

лее значительного участия полиции в воздействии на криминогенные факторы на предкриминальном этапе, что естественно требует расширения до известных пределов не только компетенции полиции, но и развития технологий соответствующей деятельности. Объекты такого воздействия полицейской практике достаточно хорошо известны – нарушения общественного порядка, алкоголизм, наркомания, проституция, безнадзорность и беспризорность несовершеннолетних, бродяжничество, незаконная миграция, экстремистские проявления, семейное и школьное насилие и другие фоновые явления.

Очередной повод и толчок к постановке данных вопросов дало принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», который впервые на уровне федерального законодательства определил правовую основу профилактической деятельности, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений, формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений. Несомненно, что именно полиция России должна стать локомотивом развития системы профилактики правонарушений и ее центральной части – предупреждения преступлений.

Рамочный характер Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» остро ставит вопросы развития разнообразных технологий предупреждения преступлений. Технологии предупреждения преступлений мы определяем как совокупность приемов, методов и решений, применяемых для достижения прогнозируемого правоохранительного результата по недопущению совершения преступлений путем выявления, устранения или минимизации криминогенных факторов[5].

Ведущим субъектом формирования и реализации технологий предупреждения преступлений в силу специфики своей деятельности выступает полиция. Формирование и развитие в деятельности полиции технологий предупреждения преступлений предполагает в качестве непременного условия изучение криминальной ситуации, показателей преступности и связанных с ней фоновых явлений. Фиксация и правильная интерпретация выявленных криминологических показателей является отправной точкой для формирования технологий предупреждения преступлений.

Сегодня речь идет о совершенствовании как уже получивших

развитие технологий предупреждения преступлений, так и о технологиях, сформировать которые современной полиции только предстоит.

Полицейской практике известно значительное количество ***технологий предупреждения преступлений.*** Они требуют значительного совершенствования и развития. Назовем некоторые из них:

– технологии формирования и реализации представлений об устранении причин и условий преступлений;

– технологии индивидуального профилактического воздействия;

– технологии правового просвещения и правового воспитания;

– технологии осуществления профилактического надзора;

– технологии ресоциализации и социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы;

– технологии постановки и ведения профилактических учетов;

– технологии выявления, оценки и прогнозирования криминогенных факторов;

– технологии антикриминального планирования и прогнозирования;

– технологии виктимологической профилактики.

Теперь следует остановиться на достаточно прогрессивных, но *не нашедших необходимого отражения в полицейской практике технологиях предупреждения преступлений*. Среди них, в первую очередь, следует назвать отдельные разновидности технологий общего предупреждения преступлений: технологии использования средств массовых коммуникаций в предупреждении преступлений (от социальных сетей интернета[6] до традиционных средств массовой информации), технологии предупреждения преступлений в малых группах.

Значительные перспективы в использовании полицией имеют: технологии использования больших данных в предупреждении преступлений, технологии привлечения общественности к предупреждению преступлений, технологии социально-правового контроля конкретных территорий, технологии оценки эффективности работы лиц, занимающихся профилактикой правонарушений и качества профилактических мероприятий; технологии формирования общественного мнения о преступности; технологии координации правоохранительной деятельности; технологии правового регулирования в сфере предупреждения преступности. Данный перечень не является исчерпывающим и предполагает дальнейшее содержательное наполнение.

© Грибанов Е. В., 2018

[1] Официальное выступление В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России. – https://xn--b1aew.xn--p1ai/document/10091957 (дата обращения 18.02.2018).

[2] *Номоконов В. А.* Причины преступности в современной России: проблема обостряется // Всероссийский криминологический журнал. 2017. № 2. С. 247–257.

[3] Состояние преступности в России за январь–декабрь 2017 года. – https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/12167987/ (дата обращения 18.02.2018).

[4] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[5] *Грибанов Е. В.* Культура противодействия преступности и технологии предупреждения преступлений // Уголовная политика и культура противодействия преступности: материалы Международной научно-практической конференции, 15 сентября 2017 г.: В 2 т. Т. I. Краснодар, 2017. С. 211–215.

[6] *Соловьев В. С.* Криминогенный потенциал социального сегмента сети Интернет: методика оценки и меры нейтрализации. М., 2017.

Д. А. Скугаревский[*]

ЭСКАЛАЦИЯ ПРЕСТУПНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРЕДСКАЗАТЕЛЬНАЯ ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИИ[1]

Значительная часть ежедневной работы полиции в любой юрисдикции составляет постпенитенциарный надзор над лицами с непогашенной судимостью для предотвращения рецидивной преступности и реинтеграции[2]. В России эта работа возложена на участковых уполномоченных полиции, которые занимаются административным надзором над всеми установленными законом лицами, освобожденными из мест лишения свободы и проживающими на закрепленной части территории муниципального образования. Качественные исследования деятельности полиции свидетельствуют, что до 60 % ежедневного бюджета времени участковых уполномоченных полиции уходит на кабинетную работу с документами[3]. В таких условиях организовать сплошной административной надзор над популяцией лиц, проживающих на подведомственной участковому территории, невозможно.

Настоящая работа предлагает систему, выделяющую категории лиц, подверженные большему риску эскалации тяжести совершенного рецидивного преступления. Зная, какие из лиц на подведомственной ему (ей) территории обладают более высоким риском совершить рецидивное преступление большей тяжести, участковый может ранжировать свои надзорные усилия. Концентрируясь на категориях лиц, подверженных большему риску эскалации рецидивной преступности, участковый уполномоченный полиции может организовать свою деятельность так, чтобы минимизировать в ходе административного надзора риск повторного совершения тяжких и особо тяжких преступлений. Иными словами, в статье предлагается система предсказательной полицейской деятельности (predictive policing)[4], когда участковый предсказывает риск совершения более тяжкого рецидивного преступления на основе оцененной на реальных данных статистической модели.

Определение суровости преступления. Построение заявленной

[*] *Скугаревский Дмитрий Анатольевич* – ведущий научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, Ph.D.

системы требует явного определения суровости преступления. Первым шагом могло бы стать использование категории тяжести преступления из УК РФ. Однако на практике сильная дискретность (4 категории тяжести), ограниченная криминологическая фундированность и смещенное распределение преступности по категориям тяжести делают такое шкалирование слабо применимым. Иной способ вычисления суровости преступления опирался бы на средние сроки реального лишения свободы по указанным составам преступлений, назначаемые в судах. Однако данный подход не учитывает те преступления, по которым санкция в виде реального лишения свободы применяется редко или не применяется вовсе. Поэтому в настоящей работе предлагается продолжить традицию Бр. Фрэнсиса и др.[5], применив анализ соответствий[6] к таблице сопряженности вида «состав преступления на вид наказания», где в ячейках исчислено количество подсудимых, приговоренных к данному виду наказания по данной основной статье и части обвинения в Российской Федерации в 2013 г.

Избранные результаты применения анализа сопряженности к российским данным представлены в Таблице 1.

Таблица 1

Составы УК РФ с наибольшей и наименьшей оцененной суровостью

Состав	*Краткое описание*	*Суровость*
	Верхние 5 составов по оцененной суровости	
ст. 132 ч. 5	Насильственные действия сексуального характера, рецидив, жертва - несовершеннолетний	100
ст. 209 ч. 1	Бандитизм	96,1
ст. 317	Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа	93,8
ст. 229[1] ч. 4	Контрабанда наркотических средств…	90,5
ст. 105 ч. 2	Убийство двух и более лиц или иное	88,6

Нижние 5 составов по оцененной суровости

ст. 256 ч. 1	Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов	1
ст. 139 ч. 1	Нарушение неприкосновенности жилища	1,1
ст. 325 ч. 2	Похищение или повреждение документов, штампов, печатей либо похищение акцизных марок, специальных марок или знаков соответствия	1,1
ст. 244 ч. 1	Надругательство над телами умерших и местами их захоронения	1,2
ст. 324	Приобретение или сбыт официальных документов и государственных наград	1,2

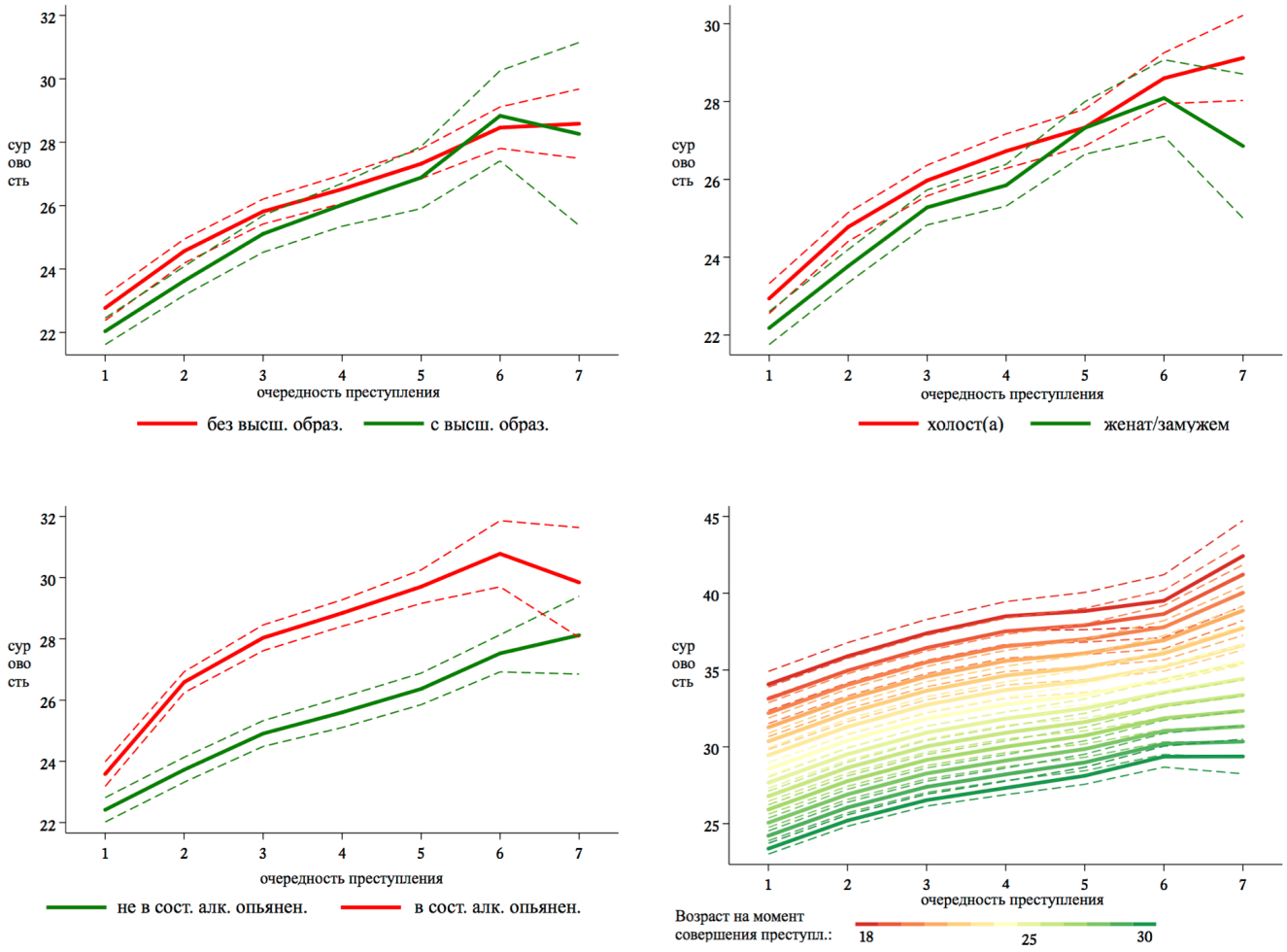
Предложенный метод позволяет назначить каждому составу УК РФ величину в интервале [1, 100], характеризующую суровость преступления на основе практик назначения судами видов и размеров наказаний по указанному составу.

Эскалация суровости. Определив меру суровости преступления, далее работа прослеживает эволюцию этого показателя с каждым следующим рецидивным преступлением подсудимого. Для этих целей используются деперсонифицированные данные генеральной совокупности 449 967 лиц, допустивших рецидив преступления в 2009–2013 гг. (1 058 870 преступлений), предоставленные Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации. На этих данных с помощью метода И. Мундлака[7] была оценена регрессия суровости рецидивного преступления на наблюдаемые и ненаблюдаемые варьирующиеся и инвариантные во времени характеристики подсудимых, а также наблюдаемые характеристики преступлений. Тогда эскалация определяется как восходящий тренд суровости следующего совершенного подсудимым преступления в оцененной регрессии.

Индивидуализированные данные позволяют понять, как такие характеристики подсудимых, как уровень образования, семейное положение, алкогольное опьянение в момент совершения преступления, социально-экономический статус или возраст влияют на суровость совершенного преступления.

Рисунок 1

Маржинальные эффекты наблюдаемых характеристик подсудимых на суровость совершенных преступлений



На Рисунке 1 сплошными линиями представлены вычисленные дельта-методом эффекты избранных наблюдаемых характеристик подсудимых на суровость совершенных ими преступлений, от первого до последующих (до 7-го включительно) в 2009–2013 гг. Пунктирные линии обозначают 90 % доверительные интервалы, исчисленные методом блочного бутстрапа на уровне субъектов Российской Федерации.

Обсуждение результатов. Как следует из Рисунка 1, *ceteris paribus*, *inter alia*, подсудимые без высшего образования, холостые, находящиеся в состоянии алкогольного опьянения (красные линии), совершают преступления большей суровости. Со временем суровость их преступлений растет, однако восходящий тренд суровости (то есть, эскалацию) можно отметить и для групп лиц, не обладающих указанными характеристиками (зеленая линия).

Самым важным фактором, определяющим суровость совершен-

ного повторного преступления, оказывается возраст подсудимого на момент допущенного рецидива. Это является главной находкой оцененной модели. Из нее следует, что для рациональной организации работы участковых уполномоченных полиции, в первую очередь, сотрудники полиции должны направить усилия по административному постпенитенциарному надзору на более молодых лиц.

В дальнейшем разработанная модель может быть положена в основу мобильного приложения для участковых уполномоченных полиции. Сотрудники полиции могли бы указывать социально-демографические характеристики поднадзорных лиц, проживающих на территории их ответственности, а приложение ранжировало бы список данных лиц по степени предсказанной суровости совершенных ими в будущем преступлений. Таким образом, стало бы возможным:

а) сфокусировать административный надзор участковых уполномоченных полиции на категориях лиц с повышенным риском эскалации;

б) избавить участковых уполномоченных полиции от затратных действий по сплошному надзору за всеми лицами, подлежащими административному надзору.

© Скугаревский Д. А., 2018

[1] Статья основана на второй главе диссертации *Skugarevskiy D.* Essays in Law and Economics of Enforcement. Ph.D. thesis № 1226. Graduate Institute of International and Development Studies, 2017.

[2] *Волков В. В., Дмитриева А. В., Титаев К. Д.* и др. Диагностика работы правоохранительных органов по охране общественного порядка и перспективы создания муниципальной милиции в России // Доклад Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. СПб., 2015.

[3] Там же. С. 27.

[4] *Perry W.* Predictive policing: The role of crime forecasting in law enforcement operations. Санта-Моника, Калифорния, США: RAND Corporation, 2013.

[5] *Francis B., Soothill K., Humphreys L., Cutajar Bezzina A.* Developing measures of severity and frequency of reconviction. // Technical report. Lancaster University, 2005

[6] *Greenacre M.* Correspondence analysis in practice. CRC press, 2017.

[7] *Mundlak Y.* On the pooling of time series and cross section data. // Econometrica. 1978. 46(1). С. 69–85.

С. М. Прокофьева*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО БОРЬБЕ С ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ, СОВЕРШЕННЫМИ ОРГАНИЗОВАННОЙ ГРУППОЙ

На полицию возложены очень большие задачи в сфере сохранения государственного строя и правопорядка. Одним из видов ее деятельности является борьба с преступлениями, совершенными организованной группой. Данные преступления имеют повышенную общественную опасность, так как они оказывают негативное влияние на нравственное и психологическое здоровье общества, на проводимые в нашей стране реформы и состояние преступности в целом.

Организованные преступные группы совершают, в основном, тяжкие и особо тяжкие преступления. К ним относятся: наркобизнес, контрабанда, бандитизм, организованное вымогательство, терроризм, различные виды хищений и другие виды преступлений. Все активней организованная преступность проникает в сферу экономики: незаконное предпринимательство, обман потребителей, коммерческий подкуп и другие.

Для успешной борьбы с преступлениями, совершенными организованной группой, большое значение играет умение сотрудников полиции быстро их выявлять и эффективно расследовать. Раскрытие и расследование данного вида преступлений имеет свою специфику и, в соответствии с этим, свои сложности. Так, в предмет доказывания по делам данной категории входят, например, такие обстоятельства, как наличие организованной группы и распределение ролей между ее участниками. К сожалению, это не всегда удается. Так, по одному из расследуемых дел в дежурную часть было доставлено 17 фактически задержанных лиц, но в результате расследования из них к уголовной ответственности было привлечено только трое.

Безусловно, возникает вопрос о причинах, мешающих поимке преступных групп и успешному расследованию их деятельности. Выяснение этих причин будет способствовать выработке способов, по-

* *Прокофьева Светлана Михайловна* – профессор кафедры публичного права Института международного транспортного менеджмента Государственного университета морского и речного флота имени адмирала С. О. Макарова, доктор юридических наук, профессор.

могающих усовершенствовать данный вид деятельности полиции.

Одной из таких причин, на наш взгляд, является отсутствие следователя при реализации оперативных материалов. К сожалению, оперативные работники зачастую действуют в режиме безотлагательности, спешки, и в результате пренебрегают некоторыми требованиями закона, которые необходимы для получения качественных доказательств. В результате, собранные доказательства в дальнейшем теряют юридическую силу в ходе расследования или в суде, что не позволяет признавать виновными многих участников групповых преступлений.

На наш взгляд, реализацию оперативных материалов необходимо осуществлять только под руководством следователя. Во-первых, при этом повысится законность в расследовании преступлений данной категории, во-вторых, возрастет эффективность самой борьбы с организованной преступностью.

Другой причиной, мешающей раскрытию данных преступлений, является проблема безопасности как лиц, дающих правдивые показания по делу, так и лиц, расследующих указанные преступления, и их родственников.

Проблема обеспечения процессуальной безопасности и защиты законных интересов потерпевших, свидетелей и лиц, вставших на путь деятельного раскаяния, является весьма актуальной. Указанные лица боятся давать показания, опасаясь мести со стороны преступного мира. Несмотря на наличие мер, которые стало возможным применять в отношении участников уголовного судопроизводства в соответствии с Федеральным законом «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства»[1], их использование осуществляется не всегда эффективно и не всегда своевременно. Статистика показывает, что более 2,5 млн потерпевших и свидетелей меняют показания под воздействием давления преступного мира[2].

На проблеме безопасности лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство, необходимо остановиться отдельно. По данному поводу следует отметить, что существует уголовная ответственность за посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование (ст. 295 Уголовного кодекса Российской Федерации), а также за угрозу или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования (ст. 296 УК РФ). За данные преступления предусмотрены достаточно весомые санкции, вплоть до смертной

казни или пожизненного лишения свободы. Однако, всем известно, что в некоторых случаях подозреваемые и обвиняемые не останавливаются ни перед чем, в надежде скрыть свою преступную деятельность. Кроме того, в настоящее время в России существует мораторий на смертную казнь, что также укрепляет надежду на безнаказанность среди соответствующего контингента.

Что же реально делается для того, чтобы предотвратить посягательства на жизнь и здоровье сотрудников правоохранительных органов? В лучшем случае, следователя отвезут домой на машине. Также он вправе носить при себе служебное оружие. Безусловно, необходимо разработать механизм реальной защиты следователей, дознавателей, прокуроров и судей от преступных посягательств на их жизнь и здоровье.

Третьей причиной, тормозящей раскрытие организованной преступной деятельности, является слабое материально-техническое обеспечение оперативно-следственных аппаратов и недостаточная оплата труда сотрудников правоохранительных органов. При этом ввиду массового сокращения штатов полиции, нагрузка на каждого действующего сотрудника в некоторых службах увеличилась в несколько раз. В результате, массовые увольнения «по собственному желанию» приводят к еще большей загруженности оставшихся сотрудников. Думается, что это никоим образом не способствует эффективной работе полиции в борьбе с групповыми преступлениями.

Подводя итог всему изложенному, необходимо сделать вывод, что проблема борьбы с организованной преступностью является многоплановой. Для ее решения необходим целый комплекс мероприятий как законодательного, так и социально-экономического характера.

© Прокофьева С. М., 2018

[1] Федеральный закон от 20 августа 2004 года (ред. 7 февраля 2017 года) № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // Российская газета. 2004. 25 августа; 2004. 30 декабря; 2007. 1 августа; 2010. 7 апреля; 2010. 30 декабря; 2011. 2 декабря; 2013. 25 декабря; 2013. 30 декабря; 2014. 5 февраля; 2014. 6 июня; 2015. 13 марта; 2016. 12 июля; 2017. 10 февраля.

[2] *Трунов И. Л.* Проблемы государственной защиты свидетелей. – http://trunov.com/nauchnye_i_uchebno_metodicheskie_trudy/nauchnye_publikacii_advokatov_kollegii/16101/ (дата обращения: 10.02.2018).

М. В. Арзамасцев*

ОТ «ПОЛИЦЕЙСКОЙ НЕПРАВДЫ» XIX ВЕКА К УГОЛОВНОМУ ПРОСТУПКУ В XXI ВЕКЕ?

До 1917 г. основным видом караемого государством поведения было уголовно противоправное. Административные правонарушения в российском законодательстве не выделялись, хотя при рассмотрении проекта Уголовного уложения в 1824 г. М. М. Сперанский указывал на необходимость различать в законе полицейскую и уголовную неправду[1]. Впервые же законодательно подобная дифференциация была проведена в Своде законов Российской империи (1832 г., т. XV), в котором наряду с преступлениями («всякое деяние, запрещенное законом под страхом наказания», ст. 1), были определены и проступки как «деяния, запрещенные под страхом легкого телесного наказания или полицейского исправления» (ст. 2)[2]. Полицейское право того периода принято оценивать как «своеобразный мост к переходу к современному административному праву»[3]. Тем не менее, проступки были запрещены уголовным правом; это давало основание для вывода Н. С. Таганцева: «уголовные и полицейские посягательства представляются особой группой уголовно наказуемых деяний, а отнюдь не отдельными родами неправды»[4]. Соответственно, не совсем точной является современная оценка, что российское профильное законодательство уже с середины XIX в. ориентировалось на параллельное развитие институтов уголовной и административной ответственности[5]. Правильнее считать, что досоветский институт уголовных проступков послужил «прообразом» позднее обособленных административных нарушений.

Первоначально административная ответственность понималась как применение ограниченного наказания во внесудебной, упрощенной и ускоренной процедуре. Например, Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий» предоставлял право органам местной власти привлекать к ответственности в административном порядке в течение одного месяца со дня совершения проступка[6]. Хотя советский период ознаменовался последующей дифференциацией уголовной и административной ответственности, в настоящее время наличие непреодолимого во-

* *Арзамасцев Максим Васильевич* – доцент кафедры уголовного права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук.

дораздела между ними уже не признается априорным или аксиоматичным.

В частности, об отсутствии безусловной границы между уголовным и административно-деликтным правом свидетельствует практика как Конституционного Суда Российской Федерации, так и Европейского Суда по правам человека. Эти суды признают административную и уголовную ответственность взаимодополняющими: либо вследствие признаваемой схожести их задач и принципов, объединяющих их в категории публично-правовой ответственности[7], либо на основании конструкции «уголовно-правовой сферы» (англ. *criminal matter*)[8], которая может быть положена в основу «широкого уголовного права»[9].

В то же время, если Конституционный Суд Российской Федерации опирается преимущественно на материальный критерий – общественную опасность деяния, то оценка Европейского Суда по правам человека в большей степени определяется фактическим содержанием наказания и процессуальными особенностями его назначения. Хотя при дальнейшем сравнении разница этих подходов становится не столь значительной, поскольку – в силу принципа справедливости – наказание должно отражать общественную опасность деяния (как это, например, сделано в ст. 15 УК РФ при отражении через наказание тяжести преступлений различных категорий). Во всяком случае, можно признать, что законодательное регулирование уголовной и административной ответственности подчинено общим (конституционно-правовым или международно-правовым) принципам.

В научной литературе признается единство правовой природы уголовной и административной ответственности, равно как и отсутствие различий в материальной природе (качестве) административных правонарушений и преступлений[10]. Суть проблемы Э. Л. Сидоренко сводит к вопросу о том, что важнее: сохранение отраслевой чистоты или повышение эффективности правоохранительной деятельности за счет перераспределения репрессивного ресурса[11]. Данная дискуссия носит уже не только сугубо доктринальный характер. В октябре 2017 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял решение (Постановление от 31 октября 2017 г. № 42) внести в Государственную Думу проект федерального закона о введении категории уголовного проступка и сопутствующих изменениях уголовного и уголовно-процессуального законодательства по вопросам применения иных мер уголовно-правового характера[12].

Дальнейшая разработка трехчленной системы «административ-

ные правонарушения» – «уголовные проступки» – «преступления», может позволить кодифицировать как материально-правовое законодательство об уголовных и административных правонарушениях, так и процессуальные нормы применения соответствующих видов наказания[13].

Вместе с тем, поскольку проступок будет именоваться уголовным, то ситуация ненаказания отдельных нарушителей (широко распространенная сейчас, например, в сфере дорожного движения) может вызвать существенные изменения в правосознании (как в сторону повышения терпимости не только к широко распространенным уголовным проступкам, но и преступлениям, так и в виде негативного отношения ко всей сфере уголовной юстиции, с которой люди будут сталкиваться практически постоянно), стремление же к наказуемости всех уголовных проступков просто израсходует все ресурсы системы уголовной юстиции, которая никакими другими деяниями (то есть преступлениями) уже не сможет заниматься.

Таким образом, изменения уголовного и административно-деликтного законодательства хотя и назрели, должны проводиться с учетом вызываемых ими социально-правовых последствий, а также исторического опыта нормативного регулирования соответствующих отношений.

© Арзамасцев М. В., 2018

---

[1] Цит. по: *Таганцев Н. С.* Русское уголовное право. Т. 1. Тула, 2001. С. 109.

[2] *Волженкин Б. В.* Развитие российской науки уголовного права // Энциклопедия уголовного права. Т. 1: Понятие уголовного права. СПб., 2008. С. 591.

[3] *Бельский К. С.* У истоков российского административного права (к 185-летию со дня рождения видного ученого-полицеиста И. Е. Андреевского) // Государство и право. 2017. № 12. С. 82.

[4] *Таганцев Н. С.* Русское уголовное право. Т. 1. С. 108.

[5] *Кирин А. В.* Актуальные вопросы развития административно-деликтного права // Административное право и процесс. 2011. № 11. С. 2–4.

[6] Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 23 июня 1921 г. «О порядке наложения административных взысканий» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1921. № 52. Ст. 310.

[7] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 1.7 и пункта 2 статьи 31.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 30. Ст. 4657.

[8] Постановление Европейского суда по правам человека от 8 июня 1976 г. «Энгель (*Engel*) и другие против Нидерландов» // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 1. М., 2000. С. 103–137.

[9] В нашей стране необходимость применения конструкции *criminal matter* для межотраслевого изучения преступлений и административных правонарушений одним из первых обозначил И. А. Клепицкий, которого поддержал Л. В. Головко, отметив назревшую потребность разработки современной концепции разграничения между уголовным и административным правом. Предельно широко понимает общность этих отраслей В. А. Навроцкий, который предлагает «кодификацию пенальных норм», с тем чтобы «объединить в одном законодательном акте все нормы, предусматривающие ответственность за причинение вреда социальным ценностям, подлежащим правовой охране». В целом «широкое уголовное право» в основном признается авторами, рассматривающими уголовно-правовую проблематику (например, Г. А. Есаковым, Д. В. Гуриным), и негативно оценивается специалистами по административно-деликтному законодательству (к примеру, А. В. Кириным, В. Н. Хорьковым). – См. об этом: *Клепицкий И. А.* Преступление, административное правонарушение и наказание в России в свете Европейской конвенции о правах человека // Государство и право. 2000. № 3; *Головко Л. В.* Соотношение уголовных преступлений и административных правонарушений в контексте концепции *Criminal Matter* (уголовной сферы) // Международное правосудие. 2013. № 1(5). С. 42–52; *Навроцкий В. А.* Кодификация уголовного законодательства или кодификация пенальных норм? // Проблемы кодификации уголовного закона: история, современность, будущее (посвящается 200-летию проекта Уголовного уложения 1813 года): Материалы VIII Российского конгресса уголовного права, состоявшегося 30–31 мая 2013 г. / Отв. ред. В. С. Комиссаров. М., 2013. С. 611. *Есаков Г. А.* От административных правонарушений к уголовным проступкам, или О существовании уголовного права в «широком» смысле // Библиотека криминалиста. 2013. № 1(6). С. 37–45; *Гурин Д. В.* Децентрализация уголовного законодательства: *pro* и *contra* // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 3. С. 92–105; *Кирин А. В.* Еще раз о генезисе административной ответственности в российском праве (или ответ сторонникам «широкого» уголовного права) // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 53–57; *Хорьков В. Н.* Спорные правовые позиции Конституционного Суда РФ, направленные на сближение уголовного процесса и производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2012. № 5. С. 28–30.

[10] *Харлова М. И.* Особенности состава преступления с административной преюдицией // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 136–143.

[11] *Сидоренко Э. Л.* 1) Административная преюдиция в российском уголовном праве: проблемы квалификации // Мировой судья. 2016. № 3. С. 28–34; 2) Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы правоприменения // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 125–133.

[12] Документ официально опубликован не был. – См.: http://www.supcourt.ru/documents/own/24308/ (дата обращения: 17.01.2018).

[13] *Клеандров М. И.* О линейке понятий «административное правонарушение», «уголовный проступок» и «преступление» // Мировой судья. 2017. № 7. С. 3–12.

Б. В. Епифанов*

ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ И ПРИМЕНЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ НОРМ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ОТДЕЛЬНЫЕ ВИДЫ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СОВЕРШАЕМЫХ ИЗ ХУЛИГАНСКИХ ПОБУЖДЕНИЙ

Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 60-ФЗ в ст. 213 Уголовного кодекса Российской Федерации («Хулиганство») были внесены дополнения и в действующей редакции содержание нормы звучит следующим образом: «Хулиганство, то есть грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, совершенное … в) на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте, а также на любом ином транспорте общего пользования,– наказывается …».

Этим же федеральным законом в УК РФ введена ст. 267.1 («Действия, угрожающие безопасной эксплуатации транспортных средств»). В диспозиции упомянутой статьи зафиксировано: совершение из хулиганских побуждений действий, угрожающих безопасной эксплуатации транспортных средств, – наказывается…[1].

Уголовно-правовая норма, чтобы её правильно применить, на наш взгляд, должна строго соответствовать принципу и критериям справедливости. Одним из наиболее ярких выражений этого принципа проявляется при формировании круга преступных деяний.

На это обращал внимание и А. С .Пиголкин, который отмечал, что при конструировании дефиниции законодатель должен опираться на принцип справедливости, то есть на правильное, точное, истинное, недвусмысленное отражение содержания обозначенного правового понятия, о котором идёт речь в уголовно-правовой норме[2].

В статье 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации перечислены следующие формы предварительного расследования:

1) предварительное расследование, которое производится в форме предварительного следствия либо в форме дознания;

2) производство предварительного следствия, которое обязательно по всем уголовным делам, за исключением уголовных дел о

* *Епифанов Борис Васильевич* – профессор кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, профессор.

преступлениях, указанных в части третьей настоящей статьи;

3) дознание, которое производится по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 213, ст. 267.1[3].

Первоначальные действия по сбору, оценке и квалификации поведения виновных производятся сотрудниками полиции. Именно они и должны при соблюдении принципов справедливости и законности дать предварительную оценку совершённого деяния.

Какая из упомянутых в УК РФ норм наиболее точно отражает признаки преступлений, предусмотренных ст. 213 «Хулиганство», либо ст. 267.1. «Действия, угрожающие безопасной эксплуатации транспортных средств», и какую из этих норм будет применять полиция, сказать сложно.

В сфере уголовно-правовой охраны и регулирования общественных отношений законодатель распространяет уголовную ответственность на круг тех деяний, которые, по его мнению, представляют опасность для общества. При правильной, с точки зрения социальной справедливости, оценке опасности подобных деяний перед законодателем неизбежно возникает вопрос о конструировании справедливой уголовно-правовой нормы.

Критериями справедливости при формировании круга преступных деяний, на наш взгляд, будут выступать принципы их криминализации, выделенные авторами двумя большими группами: 1) социальные и социально-психологические принципы; 2) системно-правовые[4].

Н. А. Лопашенко верно уточняет, что кроме процедурно-методологического аспекта принятия уголовного закона следует также учитывать существование общественно опасного поведения людей, требующего уголовно-правового запрета[5].

Представляется, что особое внимание в рамках данной статьи следует уделить таким ***принципам криминализации***, как принцип общественной опасности (социальные и социально-психологические) и принцип беспробельности закона и неизбыточности запрета (системно-правовые принципы криминализации).

Принцип общественной опасности стоит на первом месте среди принципов криминализации деяний, совершаемых человеком, но только тех деяний, общественная опасность которых достаточно высока.

Разногласий относительно необходимости учёта упомянутого принципа среди учёных-юристов нет. Проблема состоит в том, что понятие общественной опасности деяния как преступного понимает-

ся неоднозначно. В своё время в знаменитом трактате «О преступлениях и наказаниях» Чезаре Беккария полагал, что истинным мерилом преступлений является вред, причиняемый нации[6].

С этим мнением сейчас трудно согласиться, поскольку при убийстве (ст. 105 УК РФ) и при причинении смерти по неосторожности (ст. 109 УК РФ) вред одинаковый, а общественная опасность этих преступлений различна.

Н. Ф. Кузнецова полагала, что общественная опасность всей совокупности преступлений заключается в объекте и последствиях этих деяний[7].

А. И. Марцев сводит понятие «общественная опасность преступления» к свойству деяния и причинения (или угрозе причинения вреда) общественным отношениям[8].

На наш взгляд, общественная опасность преступления не сводима к объекту преступления, она не может быть заключена и в свойстве лишь деяния, как признака объективной стороны преступления. Это фундаментальная и интегративная категория уголовного права.

Представляется, что при конструировании справедливой уголовно-правовой нормы понятие общественной опасности преступного деяния следует понимать как свойство совокупности трёх его признаков (элементов): объективной стороны, субъекта и субъективной стороны[9].

Объект преступления, являясь социально-полезной категорией, не обладает общественной опасностью, и лишь посягательство на него становится общественно опасным. Тем не менее, именно ценность объекта преступления указывает на характер общественной опасности.

Законодатель, на наш взгляд, верно расположил ст. 213 УК РФ. «Хулиганство» в главе преступлений против общественного порядка.

В объективной стороне действующей нормы указано, что хулиганство может быть совершено на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте, а также на любом ином транспорте общего пользования.

Субъективная же сторона характеризуется умышленной формой вины и хулиганскими побуждениями. На этот мотив и следует обратить особое внимание. По мнению Н. Г. Иванова, в качестве основания криминализации законодатель в ст. 213 УК РФ положил лишь мотив, поскольку объективная сторона этого состава сплошь состоит из неконкретизированных оценочных признаков, таких как грубое нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к

обществу[10].

Хулиганский мотив многолик, отмечает Б. С. Волков. Именно это обстоятельство и вызывает сложность при квалификации общественно опасных деяний, отграничения его от смежных составов, совершённых из хулиганских побуждений. В их основе лежит стремление виновного в вызывающей форме проявить себя, выразить нарочито-показное пренебрежение к обществу, другим людям и правилам общежития[11].

Так, например, 11 января 2013 г. авиадебошир С. Кабалов во время полёта пытался пройти в кабину пилотов, нанёс побои стюарду. Он был осуждён за попытку угона воздушного судна и нападение на стюарда к 3,5 годам лишения свободы[12]. С учётом введения новеллы в ст. 213 УК РФ, на наш взгляд, действия С. Кабалова подпадают под признаки преступления, предусмотренные упомянутой статьёй.

При совершении хулиганских действий на перечисленных в законе видах транспорта одновременно создаётся и угроза безопасной эксплуатации транспортных средств. Не происходит ли здесь нарушение такого системно-правового *принципа* как *беспробельности и неизбыточности уголовно-правового запрета*? Не охватывается ли преступление, предусмотренное ст. 267.1 УК РФ («Действия, угрожающие безопасной эксплуатации транспортных средств») составом хулиганства? Не произошла ли избыточность уголовно правового запрета?

В диспозиции ст. 267.1 зафиксировано: совершение из хулиганских побуждений действий, угрожающих безопасной эксплуатации транспортных средств. Какие конкретные действия криминализированы законодателем в ст. 267.1? Все ли, совершаемые виновными действия образуют общественную опасность преступления? Соблюдён ли принцип определённости состава преступления, который позволит реализовать «техническую» возможность доказывания именно этого, но не смежного, состава?

Подобное неопределённое описание объективной стороны состава преступления может привести правоприменителя к произволу и нарушению законности. Совершённый виновным проступок может превратиться в «умелых руках» полицейского в преступление.

Конечно же, действия так называемых зацеперов – молодых людей, желающих показать свою удаль при поездке на крышах вагонов, несомненно, представляют угрозу не только для их жизни и здоровья, но и для окружающих. Но вот образуют ли их действия тот уровень общественной опасности, который присущ преступлению, сказать

сложно.

Поскольку законодатель расположил ст. 267.1 УК РФ в гл. 27 «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта», возникает вопрос о правильной квалификации подобных деяний. Не охватываются ли действия виновных только по ст. 213 УК РФ или только по ст. 267.1 УК РФ либо возможна совокупность преступлений?

Ответы на данные вопросы, полагаем, даст в будущем обзор судебной практики по таким категориям дел.

На сегодняшний день, исходя из различия объектов преступлений, степени общественной опасности деяний (в ст. 213 УК РФ самое строгое наказание – лишение свободы на срок до пяти лет; в ст. 267.1. УК РФ – лишение свободы на срок до двух лет), и рекомендаций Пленума Верховного Суда от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершённых из хулиганских побуждений», квалификация хулиганства (ст. 213 УК РФ) и действий, угрожающих безопасной эксплуатации транспортных средств (ст. 267.1 УК РФ), по совокупности преступлений возможна[13].

© Епифанов Б. В., 2018

---

[1] Уголовный кодекс Российской Федерации: Текст с изменениями и дополнениями на 1 октября 2017 г. М., 2017. С. 177, 233.

[2] См.: *Пиголкин А. С.* Язык закона. М., 1990. С. 107.

[3] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по состоянию на 25 марта 2017 г. М., 2017. С. 68.

[4] *Основания* уголовно-правового запрета (криминализация и декриминализация). М., 1982. С. 198.

[5] *Лопашенко Н. А.* Основы уголовно-правового воздействия: уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика. СПб., 2004. С. 285.

[6] *Беккария Ч.* О преступлениях и наказаниях. М., 1939. С. 223.

[7] *Кузнецова Н. Ф.* Преступление и преступность. М., 1969. С. 60.

[8] *Марцев А. И.* Преступление: сущность и содержание. Омск, 1986. С. 86.

[9] *Епифанов Б. В*. Общественная опасность преступления как фундаментальная и интегративная категория уголовного права: подходы к законодательной дефиниции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 4(76). С. 92.

[10] *Иванов Н. Г., Косырев И. И.* Современный метаморфоз уголовно-наказуемого хулиганства // Российская юстиция. 2008. № 1. С. 28.

[11] *Волков Б. С.* Мотивы преступлений. 1982. С. 49–50.

[12] Росправосудие: сайт. – https://rospravosudie.com/ (дата обращения 08.02.2018)

[13] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2007 г. № 45 «О судебной практике по уголовным делам о

хулиганстве и иных преступлениях, совершённых из хулиганских побуждений» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2007. № 1.

В. С. Харламов*

СТАНОВЛЕНИЕ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПРАВОПОРЯДКА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ДОМОЧАДЦЕВ ОТ ВНУТРИСЕМЕЙНОГО КРИМИНАЛА

Испокон веков органы внутренних дел вплетены в правоохранительную систему государства. В Древней Руси функции органов правопорядка выполняли княжеская дружина и различные органы управления, вотчинная администрация и землевладельцы, органы городского и сельского самоуправления, структуры сотские, пятидесятские и десятские из местного населения. Указанные субъекты уполномочивались разрешать криминальные конфликты в сфере семьи. В средневековье семейные распри были переданы в церковный суд. В результате участия церкви в сфере семейных отношений формализованы обряды заключения и расторжения брака, обеспечено закрепление власти мужа и отца в жизни семьи, сокращение и ограничение прав женщины (жены, дочери).

С XVI в. на городских улицах выставлялась стража, на въездах в города оборудовались заставы. Правоохранительные функции исполняли воеводы, коменданты, иные представители местного самоуправления. Формировались зачатки полицейских структур как прообраз будущих органов внутренних дел. Обеспечением общественного порядка (благочинием) ведали приказы с широким использованием расквартированных в городах воинских частей, особенно подразделений стрельцов. Разбойный приказ возглавлял систему губного самоуправления. Губные избы являлись преимущественно полицейско-судебными органами. В указанный период начинают формироваться уголовно-правовые механизмы защиты домочадцев уязвимых категорий. В частности, нашли правоприменение уголовно-правовые нормы за убийство членов семьи: супруга, родителей, детей. Предусмотрена уголовная ответственность за непочитание и отказ кормить престарелых родителей.

Общие регулярные органы правопорядка стали создаваться в России при Петре I. «В 1715 году в Санкт-Петербурге был образован орган управления полицией – Главная полицмейстерская

* *Харламов Валентин Станиславович* – доцент кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

канцелярия…»[1]. Петр Великий определил круг задач полиции: охранять общественный порядок, пресекать драки и ссоры на улицах, следить за санитарным состоянием города, бороться с нищенством и бродяжничеством. Предусматривалось гуманное обращение с гражданами[2]. Возникшие в Российской империи при Петре I полицейские полномочия на борьбу с внутрисемейным криминалом были впоследствии унаследованы и трансформированы отечественным законодателем. Государство при этом играло важнейшую роль в законодательной регламентации правовых институтов, предназначенных для защиты прав и интересов несовершеннолетних, а также других домочадцев уязвимых категорий.

Отечественная полиция, сформированная при царизме, подверглась ликвидации в результате революционных преобразований в 1917 г.

В дальнейшем, и советская милиция, и российская полиция сохранили указанные полномочия. Их объем, содержание и принципы реализовывались в зависимости от политико-правовой доктрины государства.

В послереволюционный период правовое регулирование в сфере противодействия внутрисемейному насилию подверглось значительной трансформации. Советский период характеризуется полным устранением из семейных отношений церкви как общественной структуры. Советская государственная система, расширяя свои регулятивные функции, прямо или косвенно способствовала вытеснению традиционных семейных ценностей на отдаленную окраину общественно значимых приоритетов. В период исторического становления и развития советского законодательства семейные отношения вообще не рассматривались как объект правовой охраны. В итоге, защищенность семьи от внутрисемейного криминального насилия обеспечивалась ненадлежащим образом.

В постсоветский период произошло резкое изменение государственного отношения к сфере семейных отношений. Отказавшись от регулирования частной (приватной) жизни людей, органы власти устранились от проведения активной социальной политики, связанной, прежде всего, с формированием семьи. По сути, в этот период семья освободилась не только от сопровождения, но и лишилась общественной поддержки своего развития.

В последние годы российское государство делает серьезные шаги по поддержке семейных ценностей и сплочению семьи. В

современной России происходит модернизация сотрудничества между населением и органами внутренних дел в целях повышения защищенности граждан, эффективности правоохранительной деятельности, минимизации незаконных действий сотрудников органов правопорядка. Реализуя возложенные полномочия, органы правопорядка проводят определенную политику по защите от криминального насилия граждан, в том числе домочадцев. Концептуальные основы данной деятельности заложены в криминофамилистике – отрасли криминологии, изучающей криминогенные факторы семейной сферы и обусловленное ими преступное поведение, а также социальное воздействие на них в целях противодействия преступности[3].

На наш взгляд, современная криминофамилистическая политика органов правопорядка включает[4]:

– превентивное воздействие органов внутренних дел на преступность в семейно-брачных отношениях путем применения мер правового характера с использованием легальных способов разрешения конфликтов. Создание и реализацию эффективного механизма противодействия криминалу в семейной сфере;

– совокупность взглядов, идей и представлений об основных направлениях, средствах и путях профилактики противоправных посягательств в семье;

– формирование криминологического законодательства по защите прав и интересов домочадцев. Нормативно-правовое регулирование общественных отношений по превенции внутрисемейных преступлений.

© Харламов В. С., 2018

[1] *Нижник Н. С.* Полицейская система – структурно-функциональный элемент правоохранительной системы государства // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции 21 сентября 2012 года: В 2 ч. Ч. 1 СПб., 2012. С. 19.

[2] В соответствии с петровским «Регламентом или уставом главного магистрата» от 16 января 1721 г. (гл. X) «полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности», «…полиция рождает добрые порядки и нравоучения, всем безопасность подает от разбойников, воров, насильников и сим подобных, непорядочное и непотребное житие отгоняет, и принуждает каждого к трудам и честному промыслу,… запрещает излишество в домовых расходах и все явные погрешения, …защищает вдовиц, сирых и чужестранных, по заповедям божьим воспитывает юных в целомудренной чистоте и честных науках». – См.: *Реформы* Петра I: Сборник документов / Сост. В. И. Лебедев. М., 1937. С. 195.

[3] *Шестаков Д. А.* Семейная криминология: Криминофамилистика. 2-е изд. СПб., 2003. С. 94.

[4] *Харламов В. С.* Специфика криминофамилистической политики отечественных органов правопорядка // Вестник Владимирского юридического института. Владимир, 2012. № 2(23). С. 154–155.

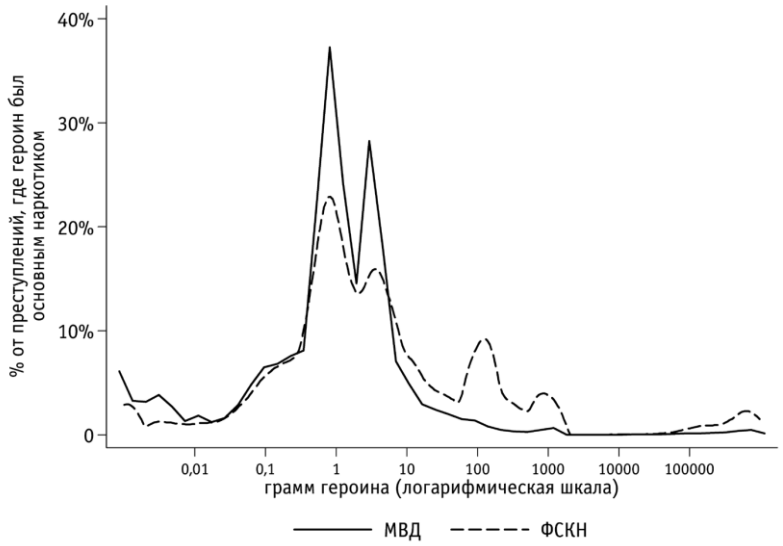
А. В. Кнорре[*]

АНАЛИЗ ДАННЫХ О РАСПРЕДЕЛЕНИЯХ МАСС, ИЗЪЯТЫХ СОТРУДНИКАМИ МВД, НАРКОТИКОВ

Преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических веществ, являются одними из наиболее распространённых типов преступлений в Российской Федерации. По состоянию на конец 2016 г., больше четверти всех заключенных в стране отбывали наказание именно по статьям, связанным с наркотиками. Поскольку основным квалифицирующим признаком таких преступлений является тип и масса изъятого наркотического вещества, ранее Институт проблем правоприменения проводил анализ распределения масс изъятых наркотиков в 2013–2014 гг. со стороны МВД и ФСКН[1].

Рисунок 1

Распределение массы изъятого героина по ведомствам



Мы также составили таблицу самых часто изымаемых наркотических веществ из 365 961 преступлений за 2013–2014 гг., квалифицированных по ст. 228–234 УК РФ, для которых известен изъятый наркотик. Отдельно мы создали интерактивную карту наркопреступлений, на которой можно увидеть, какие наркотические вещества изымались в разных регионах России[2].

[*] *Кнорре Алексей Викторович* – младший научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.

Таблица 1

Самые часто изымаемые правоохранительными органами наркотические вещества в России за 2013–2014 годы

Категория наркотических веществ	*Доля*
Натуральные каннабиоды (конопля и её производные)	33 %
Героин	25 %
Амфетамины	14 %
Синтетические каннабиоиды («спайсы»)	14 %
Другие опиаты	4 %
Остальные наркотические и психотропные вещества	10 %

Как известно, для квалификации преступления, связанного с наркотиками, по ст. 228 УК РФ большую роль играет масса изъятого наркотика или наркотиков. Это определяет, с одной стороны, тяжесть наказания для подсудимого, с другой стороны, по какой категории будет проходить зарегистрированное преступление для сотрудников правоохранительных органов. Кроме того, большую роль играет система ведомственной отчётности, когда в отчётный период необходимо выявить и раскрыть определённое количество преступлений (в том числе связанных с наркотиками), а еще важно, чтобы этот показатель отличался в лучшую сторону по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. В результате таких организационных стимулов у сотрудников правоохранительных ведомств появляются стимулы увеличения количества зарегистрированных и раскрытых преступлений, связанных с наркотиками, всеми возможными способами.

Дальнейший анализ распределения масс изъятых наркотиков в районах границ значительного и крупного размера говорит об искусственном искажении масс изъятых наркотиков со стороны правоохранительных органов, которые не связаны с наркопотребителями. Пики изъятия приходятся как раз на границы значительного и (в случае героина) крупного размеров для более тяжкой квалификации преступления.

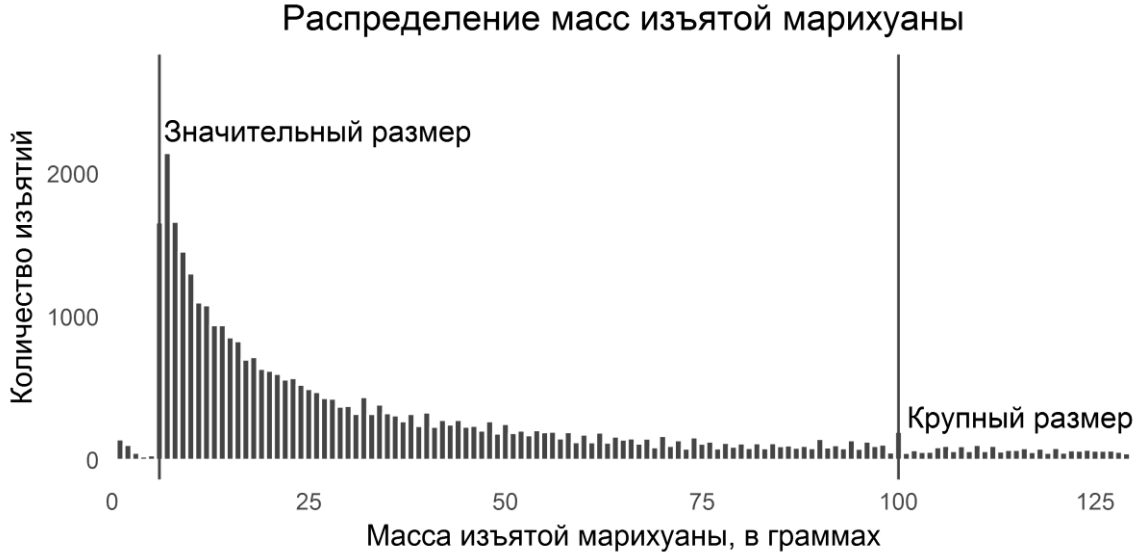
Если взглянуть на Рисунок 2, мы увидим, что парадоксальным образом у наркопотребителей чаще всего изымаются именно такие массы, которых как раз достаточно для квалификации правонарушения как уголовного преступления, и эти массы ненамного превышают

значительный размер, необходимый для возбуждения уголовного дела. По мере удаления от значительного размера количество изъятий быстро падает. Само по себе это не является доказательством искусственных манипуляций со стороны правоохранительных органов, но ставит вопрос о том, почему, по данным ведомственной криминальной статистики, наркопотребители чаще всего имеют ровно столько марихуаны, сколько нужно, чтобы против них было возбуждено уголовное дело.

Рисунок 3

Распределение масс изъятой марихуаны

(данные: все преступления за 2013–2014 гг. по ст. 228 УК РФ, зарегистрированные сотрудниками МВД,
в которых главным изъятым наркотиком была марихуана)



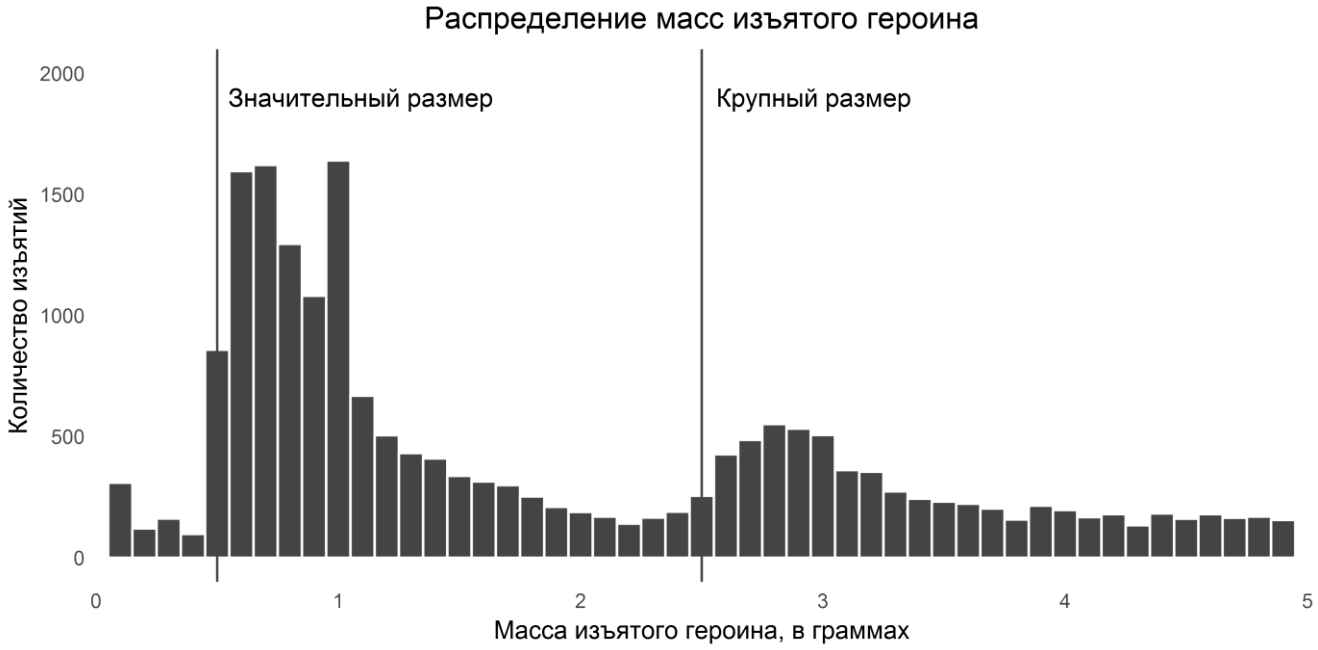
Если обратиться к аналогичному графику распределения масс героина, то мы увидим действительное подтверждение искуственных манипуляций со стороны правоохранительных органов. На Рисунке 3 мы видим, что больше всего преступлений, связанных с незаконным оборотом героина по ст. 228 УК РФ, регистрируется с массами, ненамного превышающими и значительный, и крупный размер. Иными словами, согласно имеющимся данными, наркопотребители чаще всего имеют при себе ровно столько героина, сколько нужно правоохранителям для квалификации по определённым пунктам ст. 228 УК РФ, которые определяются массой наркотика. Такой эффект позволяет говорить о существовании искуственного смещения изымаемой массы, не связанного с действиями наркопотребителей, и требует всестороннего исследования на уровне анализа

ведомственных статистических показателей.

Рисунок 3

Распределение масс изъятого героина

(данные: все преступления за 2013–2014 гг. по ст. 228 УК РФ, зарегистрированные сотрудниками МВД,
в которых главным изъятым наркотиком был героин)



© Кнорре А. В., 2018

[1] Подробное описание данных см.: *Кнорре А., Скугаревский Д.* Как МВД и ФСКН борются с наркотиками: сравнительный анализ результативности двух ведомств: Аналитическая записка / Под ред. М. Шклярук. СПб., 2015. 24 с. (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения»; декабрь 2015). Режим доступа: http://enforce.spb.ru/images/analit_zapiski/FSKN_MVD_memo_2015_web.pdf.

[2] Карта наркопреступлений. – http://atlasjustice.com/drugmap (дата обращения: 26.09.2017).

В. Е. Кудрявцев*

ВОЗМОЖНОСТЬ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ СОВЕРШЕНИЯ УБИЙСТВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАЗДНИЧНАЯ АНОМАЛИЯ

Долгое время возможность предупреждения совершения убийств рассматривалась как, если не невозможная, то, во всяком случае, крайне маловероятная. Действительно, в случае, если преступление имело спланированный характер, то можно предполагать, что потенциальный убийца уже взвесил для себя все моральные и юридические издержки / риски (общая превенция), посчитав их приемлемыми. С другой стороны, такого рода преступления чаще всего носят непредсказуемый, спонтанный характер, являющийся результатом резко эскалировавшегося бытового либо семейного конфликта.

Вместе с тем, за последние десятилетия западные исследователи пришли к выводу, что именно спонтанное, бытовое летальное насилие поддается не только поственции (в отечественной терминологии – частной превенции) – когда с преступлением и его последствиями работают уже по факту его совершения, но и предупреждению. Такое предупреждение предполагает комплексную работу с потенциальным преступником, и что еще более важно потенциальной жертвой и их сообществом (соседями). Одной из ключевых задач при таком подходе становится вычисление таргетированных потенциально опасных сценариев и профилей потенциальных преступников, в которых любой намек на эскалацию конфликта должен вызывать немедленные действия жертвы, сообщества и правоохранителей[1]. Вопрос о том, какого рода меры и действия должны предприниматься является предметом отдельного исследования. Настоящая работа посвящена именно поиску одного из таких потенциально опасных сценариев, который в потенциале может быть использован для предупреждения бытовых убийств.

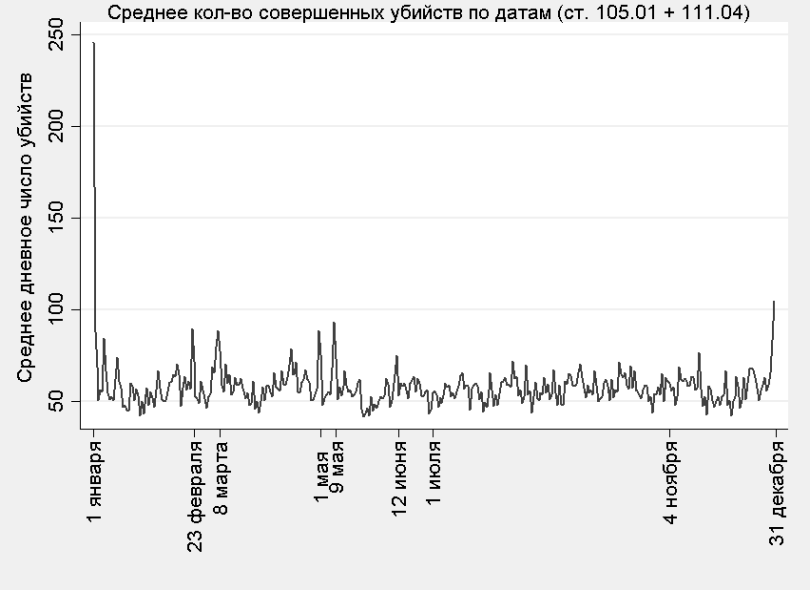
Одна из стратегий поиска подобного сценария заключается в изучении тренда избранного преступления, поскольку внутригодовые колебания могут рассказать о базовых условия и предпосылках совершения интересующего нас преступления.

Построение такого временного ряда по двум основным составам (ст. 105 ч. 1 УК РФ и ст. 111 ч. 4 УК РФ)[2], на которые приходится бо-

* *Кудрявцев Владимир Евгеньевич* – младший научный сотрудник Института проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге.

лее 90 % всех раскрытых убийств в России, показывает интересную закономерность (см. Рисунок 1). Оказывается, пиковое количество убийств приходится именно на ряд государственных праздников (Новый год, 23 февраля, 8 марта, 1 и 9 мая) и отвечает за более чем 5 % (непропорционально большое количество) всех преступлений данных составов[3]. Аномальность такого поведения подтверждается и статистически, для этого используется специальная модель для анализа временных рядов – UCM – Unobserved Components Model. Это наблюдение соотносится с аналогичными исследованиями, сделанными на американском материале и многократно подтверждено начиная с конца 1970-х годов[4]. Криминологи спорят о причинах такого поведения убийц, однако, эта дискуссия не находится в фокусе настоящей работы. Таким образом, оставив в стороне причины аномалии можно, тем не менее, сделать вывод о повышенной криминогенности наиболее широко отмечаемых праздников, а значит, и самой ситуации/сценарию празднования.

Рисунок 1

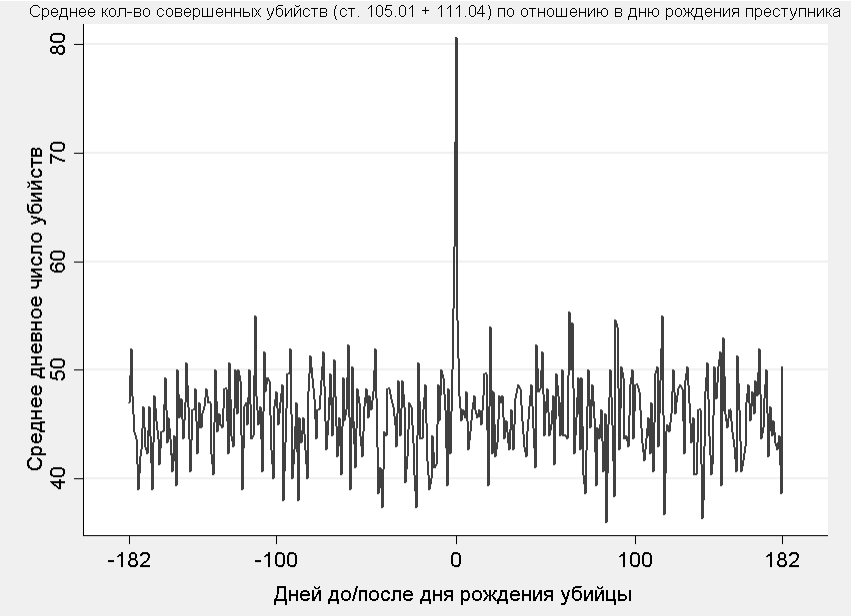


Применимо ли это знание для предупреждения летального бытового насилия? К сожалению, лишь отчасти, поскольку, хотя мы и можем с высокой степенью достоверности установить потенциально опасный сценарий, его таргетирование очень ограничено. Базовая особенность праздников как криминогенного сценария заключается в уменьшении несколько процентных пунктов доли преступлений совершаемых лицами обычно не находящимися в группе риска (то есть судимых (более 30 %), безработных (более 70 %), с аддикциями)[5] это в купе с всенародным характером празднования существенно расши-

ряет круг потенциальных убийц и делает таргетирование практически невозможным или требующим нерационально большого количества ресурсов.

Существует, впрочем, еще один сходный сценарий, который предполагает сходное поведение, и при этом дает широкие возможности для таргетирования – день рождения. Феномен известный как *birthday blues* (более высокая вероятность умереть от естественных причин или в результате суицида в день своего рождения) широко известен в медицине, однако, сравнительно более высокая вероятность быть убитым на собственный день рождения никогда не подтверждалась[6]. Повышения вероятности совершения убийства на свой день рождения не проверялась вовсе (отчасти вследствие того, что зарубежные базы данных типа UCR, собираемой ФБР, фиксирует только дату совершения преступления, но не дату рождения убийцы). Российские данные представляют уникальную возможность (см. Рисунок 2). Для поиска аномалии используется довольно простая техника: вычисляется разница между датой совершения преступления и датой рождения убийцы в днях. Так если день рождения пришелся на 1 июня, а преступление было совершено 30 мая, то искомая разница будет составлять – 2 дня (так как преступление произошло до даты рождения преступника), и, наоборот, если убийство было совершено 2 июня, то разница будет равна + 2 дням. Статистическая проверка аномалии может производиться двумя способами (уже упомянутым UCM или при помощи ARIMA with pulse interruption – этому способствует наличие всего одного пика за пределами зоны «белого шума»).

Рисунок 2



Второй график наглядно демонстрирует наличие предполагавшейся аномалии. Несмотря на то, что дни рождения демонстрируют сходную с праздниками динамику на уменьшение доли лиц обычно находящихся в группе риска, это знание позволяет сформулировать хорошо таргетируемый криминогенный сценарий, использование которого в точечной работе с группами риска, как правило, уже находящимися на учете способно существенно снизить выраженность описанной аномалии.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 17-18-01618).

© Кудрявцев В. Е., 2018

[1] *White M. D., Fyfe J. J., Campbell S. P. and Goldkamp J. S.* The police role in preventing homicide: Considering the impact of problem-oriented policing on the prevalence of murder. Journal of Research in Crime and Delinquency, 2003. 40(2). P. 194–225.

[2] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017) // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996. № 25. Ст. 2954; 1998. № 26. Ст. 3012; 1999. № 28. Ст. 3491; 2001. № 33. Ст. 3424; № 47. Ст. 4404; № 53. Ст. 5028; 2002. № 10. Ст. 966; № 19. Ст. 1795; № 26. Ст. 2518; 2003. № 11. Ст. 954; № 50. Ст. 4848, 4855; 2004. № 30. Ст. 3091; 2005. № 52. Ст. 5574; 2006. № 31. Ст. 3452; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1. Ст. 46; № 16. Ст. 1822; № 50. Ст. 6248; 2008. № 20. Ст. 2251; № 30. Ст. 3601; № 52. Ст. 6235; 2009. № 18. Ст. 2146; № 31. Ст. 3922; № 44. Ст. 5170; № 52. Ст. 6453; 2010. № 1. Ст. 4; № 15. Ст. 1756; № 19. Ст. 2289; № 21. Ст. 2525, 2530; № 25. Ст. 3071; № 27. Ст. 3431; № 31. Ст. 4193; 2011. № 1. Ст. 54; № 11. Ст. 1495; № 19. Ст. 2714; № 29. Ст. 4291; № 30. Ст. 4598; № 50. Ст. 7343, 7361, 7362; 2012. № 10. Ст. 1166; № 47. Ст. 6401; 2013. № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3442; № 30. Ст. 4031, 4078; № 44. Ст. 5641; № 51. Ст. 6685; 2014. № 6. Ст. 556, 566; № 19. Ст. 2301, 2303, 2309, 2310, 2333, 2335; № 23. Ст. 2927; № 26. Ч. 1. Ст. 3385, 3401; № 30. Ч. 1. Ст. 4219, 4228, 4259, 4275, 4278; № 48. Ст. 6651, 6652; № 52. Ч. 1. Ст. 7541; 2015. № 1. Ч. 1. Ст. 29, 67, 81, 82, 83, 85; № 6. Ст. 885; № 10. Ст. 1410, 1415; № 13. Ст. 1811; № 21. Ст. 2981; № 24. Ст. 3367, 3380; № 27. Ст. 3983, 3984, 3985; № 29. Ч.1 . Ст. 4354, 4391, 4393; № 48. Ч. 1. Ст. 6712; 2016. № 1. Ч. 1. Ст. 61; № 14. Ст. 1908; № 18. Ст. 2515; № 23. Ст. 3286; № 26. Ч. 1. Ст. 3868. № 27. Ч. 2. Ст. 4256, 4257, 4258, 4261, 4262, 4263; № 28. Ст. 4559; № 48. Ч. 1. Ст. 6732; № 52. Ч. 5. Ст. 7485; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 32; № 7. Ст. 1027; № 11. Ст. 1542; № 15. Ч. 1. Ст. 2135; № 17. Ст. 2453; № 24. Ст. 3489; № 30. Ст. 4439; № 31. Ч. 1. Ст. 4743, 4752, 4797, 4798, 4799; № 52. Ч. 1. Ст. 7935; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 29, 53, 78, 85.

[3] Здесь и далее все расчеты и графики произведены при помощи уникальной базы данных из 5 млн судебных решений за 2009–2013 гг., находящейся в распоряжении Института проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге.

[4] *Lester D.* Temporal variation in suicide and homicide. American Journal of Epidemiology, 1979. 109(5). P. 517–520.
[5] *Lysova A., Shchitov N.,* What is Russia's real homicide rate? Statistical reconstruction. Theoretical criminology, 2015. 19(2). P. 257–277.
[6] *Ajdacic-Gross V., Knöpfli D., Landolt. K., Gostynski M., Engelter S. T., Lyrer P. A., Gutzwiller F., Rössler W.* Death has a preference for birthdays – an analysis of death time series. Annals of epidemiology, 2012. 22(8). P. 603–606.

М. А. Яковлева*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПЛЕНИЙ: ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ В РОССИИ

Вопросы регулирования поведения людей в обществе возникли на заре развития человечества. Их осмысление нашло отражение в трудах мыслителей разных исторических эпох. Необходимость предупреждения преступлений волновала философов Древней Греции, которые первыми сделали шаг в исследованиях предупредительной деятельности государства и закона. Мысли о борьбе с преступностью нашли отражение в произведениях Платона и Аристотеля, мыслителей Нового времени – Дж. Локка, К. А. Гельвеция, П. А. Гольбаха, Ж.-Ж. Руссо, Т. Мора, Ф. Вольтера, Л. Фейербаха, Ш. Монтескье, Ч. Беккариа[1]. Они внесли важный вклад в развитие мысли о предупредительных направлениях деятельности и о возможности участия государства в предупреждении преступлений.

Новый этап поиска возможностей предупреждения правонарушений в отечественной истории начался при Советской власти, после появления 28 октября (10 ноября) 1917 г. Постановления НКВД «О рабочей милиции»[2]. На милицию были возложены обязанности охраны советского, государственного и общественного строя; обеспечение выполнения норм советских законов. Инструкция НКВД и НКЮ РСФСР «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» от 12 октября 1918 г.[3] связывала полное искоренение преступного элемента с будущей победой социалистического строя, в ходе утверждения которого преступность должна быть истреблена. Но реальная жизнь свидетельствовала о трудностях решения этого вопроса и требовала противостоять преступности постоянно, прежде всего посредством предупреждения и пресечения преступных проявлений.

В 1920-е – 1930-е годы были созданы многочисленные инструкции, закреплявшие полномочия милиции в сфере предупреждения преступлений. Нормативные правовые акты центральных органов милиции определяли конкретные формы и методы предупредительной деятельности милиции. В 1924 г. была создана ведомственная милиция, в компетенцию которой входили обслуживание предприя-

* *Яковлева Маргарита Александровна* - адъюнкт кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России.

тий, учреждений и организаций, а также охрана материальных ценностей и предупреждение краж. В годы нэпа особое внимание в сфере предупредительной деятельности милиция уделяла проституции, изыскивая действенные профилактические меры против этого общественного недуга. В целях предупреждения преступлений началось систематическое изучение состояния преступности, выявление причин, условий и закономерностей преступности, в том числе и с использованием статистических методов.

Во второй половине 1930-х годов вопросы воспитания и профилактики превратились во второстепенные. Массовые политические репрессии стали одним из приоритетных направлений «профилактики» преступности. На основании Постановления ЦИК и СНК СССР от 1 декабря 1934 г. «О порядке рассмотрения дел по терроризму» были произведены многочисленные аресты, а с принятием Постановления «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» в числе арестованных оказывались дети с 12 лет, которые за ряд преступлений могли подлежать расстрелу[4]. Снижение действия принципа гуманизма стало чертой правовой реальности этого периода.

1950-е годы характеризуются тем, что в работе милиции стало уделяться больше внимания профилактике преступлений, усилению борьбы с хищениями собственности, укреплению общественного порядка и общественной безопасности.

1960-е годы примечательны тем, что в это время происходил интенсивный поиск средств по осуществлению предупреждения преступлений. На функционирование системы предупреждения преступлений в органах внутренних дел воздействие оказали Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об административном надзоре органов милиции за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» и «Об усилении ответственности за хулиганство»[5], которые устранили нормативный пробел в процессе контроля за лицами, которые не желали встать на путь исправления и после освобождения продолжали антиобщественный образ жизни, и способствовали повышению эффективности профилактической работы.

После появления Приказа о введении в действие «Инструкции по основам организации и тактики предотвращения преступлений органами милиции», изданного МВД СССР 14 апреля 1969 г., предупреждение преступлений рассматривалось как одна из основополагающих задач сотрудников милиции. Начался процесс организационного обеспечения профилактической функции органов внутренних дел.

Примечательно, что уже в 1971 г. насчитывалось более

120 горрайорганов внутренних дел, в которых были созданы самостоятельные подразделения профилактики, а к концу 1972 г. их число достигало уже 1300. Кроме того, на основании Приказа МВД СССР от 15 марта 1974 г. № 260 «Об утверждении Положения о профилактической службе Управления уголовного розыска МВД СССР», была организована профилактическая служба правонарушений[6]. В данную службу, вошли подразделения профилактики МВД, УВД и горрайорганов внутренних дел, по борьбе с преступностью несовершеннолетних, а также участковые инспектора милиции с оставлением за ними их служебных функций. Данная служба специализировалась на задачах по исследованию причин, условий, которые порождают преступления. Безусловно, в обязанность ее сотрудников входило информирование администрации предприятий, учреждений и организаций о выявленных причинах и условиях совершения противоправных посягательств; внесение представлений по их устранению; разработка мер по обеспечению воспитательно-профилактического воздействия на лиц, склонных к преступлениям.

Таким образом, комплексная система предупреждения преступлений в органах внутренних дел была построена в 1970-х – 1980-х годах грамотно разработана, охватывала все сферы жизнедеятельности, граждан и достаточно эффективно работала. Однако в 1983 г. данная система была ликвидирована. А именно: упразднены профилактические подразделения, выполняющие задачи по организации и проведению общей и индивидуальной профилактики преступности. Именно эти подразделения способствовали взаимодействию милиции с трудовыми коллективами, общественными формированиями и населением. Обязанность выполнения профилактической функции, официально стала распространяться на все службы органов внутренних дел. Данная функция, как прежде, должна была осуществляться всеми службами единовременно, но на первое место, конечно же, были поставлены основные их задачи.

Следующий этап в развитии системы предупреждения преступлений в органах внутренних дел берет начало в 1988 г., когда МВД СССР было принято решение о выделении из структуры Главного управления охраны общественного порядка ее специализированного звена - Управления профилактической службы. Так, деятельность данного подразделения была нацелена на предотвращение и раскрытие преступлений, корректировку лиц, осужденных к мерам уголовного наказания не связанным с лишением свободы, а также освобожденных с обязательным привлечением к труду.

Следует отметить, что субъектами системы профилактической деятельности стали участковые инспекторы милиции, сотрудники инспекций по делам несовершеннолетних, инспекций исправительных работ, спецкомендатур, кабинетов профилактики медицинских вытрезвителей, а также работников управлений, отделов, отделений МВД, УВД, на которых впоследствии возложили функции управления обозначенными службами и подразделениями.

В 1991 г. Верховным Советом РСФСР принят закон «О милиции», в котором были исключены такие обязанности милиции как выявление уклоняющихся от общественно полезного труда (тунеядцев).

В настоящее время деятельность ОВД Российской Федерации осуществляется на основании Приказа МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»[7], организация предупреждения преступлений органами внутренних дел проводится на основании Приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»[8] и иных нормативных правовых актов.

23 июня 2016 г. вступил в силу Федеральный закон № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[9]. С 2011 г. по настоящее время в структуре ОВД Российской Федерации происходит реорганизация, создаются новые службы, отделы, управления.

В современных условиях все больший интерес представляет процесс становления органов внутренних дел как эффективного средства, способствующего обеспечению стабильности общественного порядка, общественной безопасности, охраны жизни граждан государства, а также система профилактики, система которой выстраивалась на протяжении различных этапов отечественной истории.

© Яковлева М. А., 2018

[1] *Гладырь Ю. Ф.* Система предупреждения преступлений: история развития и современное состояние: Дис. ... канд. юрид. наук. СПб. 2005.

[2] Постановление НКВД РСФР от 28 октября 1917 г. «О рабочей милиции» // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. М., 1942. С. 16.

[3] Постановление от 13 октября 2018 г. «Об организации советской рабоче-крестьянской милиции» (инструкция) // Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917-1918 гг. М., 1942. С. 1031-1037.

[4] *Кудрявцев В. Н., Трусов А. И.* Политическая юстиция в СССР. М., 2000. С. 6.

[5] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5362-VI «Об усилении ответственности за хулиганство» // Ведомости Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик. 1981. № 23. Ст. 782; № 26. Ст. 840.

[6] *Зинченко О. В.* Становление и развитие отечественной системы предупреждения преступлений органами внутренних дел: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2006. С. 140.

[7] Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 (в ред. от 20 января 2016 г.) «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (вместе с «Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений») // Предупреждение преступлений и административных правонарушений: Курс лекций / Под ред. В. Б. Клишкова, О. В. Лукичева, Т. Н. Тиминой. СПб., 2012. С. 13.

[8] Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 (в ред. от 8 сентября 2016 года) «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. 2013. 27 марта; https://мвд.рф/upload/site1460/folder_page/010/178/831/Prikaz_MVD__1166.pdf (дата обращения: 16.02.2018).

[9] Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Российская газета. 2016 г. 28 июня.

А. Ю. Сагайдак*
Н. А. Корсикова**

ПРОФИЛАКТИКА ПРЕСТУПНОСТИ – ВАЖНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Актуальность деятельности по профилактике преступности в Российской Федерации отмечают и руководство страны, и руководство Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Так, принятая Президентом Российской Федерации «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» определила основы стратегического планирования, определяющие национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации[1], основные ориентиры деятельности:

– профилактика и предупреждение общественно опасных деяний и криминальных посягательств, как на государство, так и на общество и личность;

– обеспечение правопорядка и безопасности населения;

– предотвращение угроз спокойствия граждан и др.

Важнейшим основанием приоритетности обсуждаемой темы, явилось выступление министра внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел России в марте 2017 г. Он отметил, что «в 2016 году сохранилась тенденция на снижение количества тяжких и особо тяжких преступлений; уменьшилось число дорожно-транспортных происшествий; есть позитивные подвижки в профилактической работе с несовершеннолетними. Прежде всего, это обеспечение безопасности граждан и общественного порядка, сокращение количества преступлений, совершённых в общественных местах, – мы это отмечаем как положительный фактор, но это ещё не повод для успокоения»[2].

Анализ состояния преступности за последние пять лет, показывает, что тенденции развития криминогенной ситуации в стране изменились, однако оперативная обстановка на территории Российской

* *Сагайдак Альбина Юрьевна* – заместитель начальника кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат педагогических наук.

** *Корсикова Наталья Александровна* – доцент кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

Федерации продолжает оставаться достаточно сложной и напряженной.

Так, в 2017, 2016 гг. наблюдается снижение общего количества зарегистрированных преступлений (2016 г. – 2 160 063 преступлений, что на 9,6 % ниже, чем за аналогичный период предыдущего 2015 г.). В 2014 г. также наблюдалось некоторое снижение количества зарегистрированных преступлений (2 166 399 преступления, что на 1,8 % меньше, чем за аналогичный период предыдущего 2013 г.).

Похожая динамика отмечается по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (Таблица 1).

Таблица 1

Общее количество зарегистрированных преступлений в Санкт-Петербурге и Ленинградской области за 2010–2016 годы



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Всего преступлений	92757	83983	77176	75251	75961	76802	69886
тяжких и особо тяжких	36395	33889	30936	29792	30264	28916	27420
экономической направленности	10384	7029	4390	4376	3466	3591	3515
связанных с незаконным оборотом наркотиков	13062	14880	15315	16528	16093	15696	15449
связанных с незаконным оборотом оружия	128	119	93	85	92	128	163

В 2017 г. по Российской Федерации увеличивается общее количество всех зарегистрированных преступлений:

– связанных с незаконным оборотом наркотиков (на 3,7 % выше, чем в 2016 г.);

– связанных с незаконным оборотом оружия (на 3,3 % выше, чем в 2016 г.);

– мошенничеств (на 6,6 % выше, чем в 2016 г.);

– террористический акт (на 48 % выше, чем в 2016 г.).

Отмечается тенденция роста преступлений, совершенных ранее судимыми лицами (+ 0,2 % чем, в 2016 г.).

Наряду с отрицательной динамикой роста преступлений, сохранилась и положительная тенденция по уменьшению числа тяжких и

особо тяжких преступлений, меньше зафиксировано убийств, изнасилований, грабежей, разбойных нападений, улучшилась их раскрываемость. Так, значительный объём работы выполнен по защите бюджетных, государственных средств от разного рода криминальных посягательств. Больше стало раскрываться преступлений прошлых лет, из которых каждое четвёртое относится к категории тяжких и особо тяжких.

Безусловно, всё это позитивные результаты деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, однако это не позволяет ослабить напор проводимых мероприятий по борьбе с преступностью. Базовой задачей Министерства внутренних дел Российской Федерации является выход на качественно новый уровень работы всей системы МВД и обеспечение кардинального перелома ситуации с преступностью.

На расширенном заседании коллегии МВД России в марте 2017 г. министр внутренних дел Российской Федерации В. А. Колокольцев отметил, что «одним из ключевых направлений деятельности Министерства внутренних дел по обеспечению защиты прав и законных интересов граждан, снижению уровня преступности является профилактика правонарушений».

Своеобразным ответом на сложившуюся потребность правоохранительных органов совершенствования системы профилактики с учетом потенциала социума стало принятие Федерального закона Российской Федерации от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[3]. Данный документ – это фундамент правовой основы функционирования и реализации системы профилактики преступлений и правонарушений в России, в котором отражены основные направления и принципы этой деятельности. Закон определяет стратегию развития системы государственной профилактики правонарушений, объединяя усилия госорганов и гражданского общества в области противодействия правонарушений.

В соответствии с Федеральным законом № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» под профилактикой правонарушений – совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения[4].

Таким образом, механизм профилактики преступности трудоемок и длителен, требующий комплексного, системного и планомерного подхода, что актуализирует необходимость эффективного взаимодействия и сотрудничества всех субъектов профилактики в целом.

© Сагайдак А. Ю., 2018
© Корсикова Н. А., 2018

[1] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 212.

[2] Расширенное заседание коллегии МВД. – http://kremlin.ru/transcripts/47776 (дата обращения 12.02.2018).

[3] Федеральный закон от 2 апреля 2014 года № 44-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 года) «Об участии граждан в охране общественного порядка» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 14. Ст. 1536. 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 81.

[4] Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3851.

К. Д. Рыдченко*

К ВОПРОСУ О ПРЕВЕНЦИИ ПОЛИЦИЕЙ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Сотрудники полиции нередко сталкиваются с ситуациями, когда ребенок оказывается в обстановке, препятствующей его развитию, а порой – угрожающей его жизни и здоровью. В подобной обстановке от конкретности и точности правовых предписаний, наделяющих сотрудников органов внутренних дел полномочиями по корректирующе-профилактическому воздействию на родителей и иных законных представителей ребенка, зависит психофизиологическое здоровье ребенка, уровень преступности и степень виктимности несовершеннолетних.

Профилактическая направленность выступает одной из характерных черт административной деятельности полиции[1]. Предполагается, что уполномоченные на охрану общественного порядка подразделения органов внутренних дел, в первую очередь, должны принимать меры по предупреждению противоправных действий и минимизации или исключению наступления вредных последствий таких деяний[2].

Начиная с 80-х годов XX в. ученые-юристы исходили из формальных признаков профилактики и использовали деятельностный подход, рассматривая ее как процесс реализации уполномоченными органами и иными субъектами представленных законодательством полномочий[3]. Е. О. Виниченко предлагает трактовать профилактику правонарушений как комплексное воздействие общества, государства, институтов социального контроля и отдельных граждан, направленное на выявление и устранение причин правонарушений, условий и обстоятельств, способствующих их совершению, на исправление и перевоспитание лиц, имеющих отклонения в поведении, на предостережение членов общества от противоправных деяний[4]. Приведенное определение соответствует легальной трактовке профилактики правонарушений, которое было дано относительно недавно в ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[5]. Справедливости ради, следует сказать, что еще в конце 1990-х законодатель в

* *Рыдченко Кирилл Дмитриевич* – начальник кафедры административной деятельности органов внутренних дел Воронежского института МВД России, кандидат юридических наук.

абз. 14 ст. 1 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» закрепил дефиницию «профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»[6].

Далее обратимся к историческому аспекту формирования рассматриваемого направления правоохранительной деятельности. XIX век был ознаменован принципиальной сменой парадигмы в реагировании на правонарушающее поведение несовершеннолетних. В этот период получают широкое распространение разного рода общественные организации, ставившие своей целью благотворительность, защиту от жестокого обращения, попечение и иную социальную заботу о детях. Конец XIX в. ознаменован международным движением общественной мысли, направленной на закрепление особого положения детей и применения к юным правонарушителям воспитательных мер вместо карательных[7]. Закон от 2 июня 1897 г. «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних, а также законоположений об их наказуемости» официально закрепил некоторые из прогрессивных ювенальных идей того времени: в Российской империи был снижен репрессивный потенциал наказания; закреплялся приоритет оставления под надзором родителей или других лиц перед юридическими наказаниями; тюремное заключение для несовершеннолетних заменялось на помещение в исправительные приюты или колонии для несовершеннолетних; смягчались смертная казнь, каторжные работы, тюремное заключение и ссылка на поселение. В этот же период в Санкт-Петербурге, Москве, Киеве, Харькове, Екатеринбурге и других крупных городах европейской части России создаются специализированные «детские» суды, которые действовали до 1918 г.[8] Либерализация государственной ювенальной политики оценивается некоторыми исследователями, как эффективный и удачный ход. Ярким показателем изменения концепции можно считать тот факт, что около 70 % несовершеннолетних правонарушителей, чьи дела рассматривали ювенальные суды, получили в качестве «наказания» оставление под надзором попечителей вместо лишения свободы в тюрьме[9].

Бурное начало XX в. привело к тому, что число беспризорных детей достигло 8 млн человек. Ситуация принимала столь угрожающие масштабы, что государство просто не могло уже не замечать проблему детской преступности. Первым законодательным актом советской власти в этой сфере был Декрет о комиссиях для несовершеннолетних, опубликованный 14 января 1918 г.[10] Возраст уголовной ответ-

ственности фактически был повышен до 17 лет. К лицам, моложе этого возраста, были применимы исключительно меры воспитательного и предупредительного воздействия[11]. Согласно Постановлению ВЦИК и СНК РСФСР от 30 октября 1929 г. к беспризорным и безнадзорным несовершеннолетним применялись только меры медико-педагогического характера:

1) отдача на попечение родителей, родственников, если таковые имеют возможность его содержать, или иных лиц и учреждений;

2) помещение в специальное лечебно-воспитательное заведение[12].

В апреле 1935 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР возраст ответственности для правонарушителей был снижен до 12 лет. К детям снова могли применять все виды наказаний, включая и смертную казнь[13]. Следующим шагом стало принятие СНК СССР и ЦК ВКП(б) 31 мая 1935 г. постановления «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности», которым были организованы секции по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью районных и городских советов крупных городов. Иными словами, ювенально-превентивные функции были переданы органам местного самоуправления, а «ведущую роль в борьбе с детской беспризорностью стали играть органы внутренних дел»[14].

С 1945 г. до начала 1990-х реформирование системы милицейской (полицейской) профилактики правонарушений несовершеннолетних, чаще всего, сводилось к различным преобразованиям детских комнат милиции, которые впоследствии стали именоваться инспекциями по делам несовершеннолетних. В Российской Федерации эти подразделения входили в состав милиции общественной безопасности, а на региональном уровне – в состав управлений (отделов) организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних.

Формирование организационно-правовой системы профилактики противоправного поведения несовершеннолетних за рубежом концептуально протекало тем же путем, что и в России: от вопросов возраста юридической ответственности и вменяемости детей она пришла к специализированным органам правоохранения, которые имели изначально карательное, а затем и превентивно-восстановительное назначения. Причем такие органы появлялись в развитых странах Западной Европы и Северной Америки существенно раньше. Так, идея открытого в Москве в декабре 1918 г. реформатория Народного комиссариата юстиции была реализована впервые в Массачусетсе

(США) в 1846 г., а в Англии – в 1854 г.[15]

Подводя итог сказанному, следует заключить, что реализуемая органами внутренних дел России на протяжении более чем восемьдесят лет функция превенции правонарушений несовершеннолетних важна как в тактической, так и в стратегической перспективе. Усложнение общественных отношений и развитие информационных технологий с одной стороны создают качественно новые риски и угрозы, однако с другой – позволяют использовать достижения в сфере педагогики, психологии и информатизации в нормотворческой и правоприменительной деятельности.

© Рыдченко К. Д., 2018

---

[1] *Административная* деятельность полиции: Учебник / Под ред Ю. Н. Демидова. М., 2014. С. 57.

[2] *Административная* деятельность ОВД: Учебник / Под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. М., 2015. С. 82.

[3] *Закалюк А. П.* Прогнозирование и предупреждение индивидуального преступного поведения. М., 1986. С. 16; *Блувштейн Ю. Д.* Профилактика правонарушений. Минск, 1986. С. 18; *Ветров Н. И.* Криминологическая характеристика правонарушений молодежного возраста: Учебное пособие. М., 1981. С. 9.

[4] *Винниченко Е. О.* Профилактика правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации: административно-правовой аспект: Дис. … канд. юрид. наук. Тюмень, 2014. С. 54.

[5] Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // http://www.pravo.gov.ru–23.06.2016.

[6] Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ (ред. от 7 июня 2017 года) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 1999. № 26. Ст. 3177; http://www.pravo.gov.ru–07.06.2017).

[7] *Путятин В. Д., Кузнецова Т. А.* Из исторического опыта реформирования полиции Российской империи // История государства и права. 2009. № 6. С. 49–54.

[8] *Рыбников В. В., Алексушин Г. В.* История правоохранительных органов Отечества. М., 2009.

[9] *Мельникова Э. Б.* Ювенальная юстиция. Проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. М., 2001.

[10] *Решетов Г. М.* Борьба с подростковой преступностью в Советской России // История государства и права. 2007. № 11. С. 29–30.

[11] *Крылова Е. А.* Организация работы подразделений по делам несовершеннолетних: Учебно-практическое пособие. М., 2005. С. 168–169.

[12] Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 30 октября 1929 г. «Об изменении ст. ст. 12 и 50 Уголовного кодекса и ст. ст. 47 и 174 Исправительно-трудового

кодекса РСФСР» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. 1929. № 82. Ст. 796.

[13] *Солнечная С. В.* Возродим ювенальную юстицию в России! // Научные труды РАЮН. Т. 1. Вып. 8. М., 2008 С. 477–479.

[14] *Пархоменко И. К., Кишкова Л. К.* Роль органов внутренних дел в борьбе с детской беспризорностью в предвоенные годы // Военно-юридический журнал. 2009. № 2. С. 15–17.

[15] *Никитина Л. А.* Анализ зарубежного опыта профилактики употребления психоактивных веществ в подростковой среде // Вестник Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова. Серия: Педагогика. Психология. Социальная работа. Ювенология. Социокинетика. 2011. № 3. С. 247–251.

В. Ю. Бельский*

РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В ПРОФИЛАКТИКЕ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ДЕВИАНТНОГО ПОВЕДЕНИЯ МОЛОДЕЖИ

Сегодня приходится констатировать факт, что по числу самоубийств подростков Россия занимает первое место в Европе и одно из первых мест в мире. По данным Следственного комитета Российской Федерации, в 2017 г. в результате суицидов в России погибли 720 несовершеннолетних, а каждый двенадцатый подросток в возрасте 13-17 лет пытается совершить попытку самоубийства.

В 2016 г. зафиксирован шестидесятипроцентный скачок количества детских самоубийств. Если в целом ситуация с суицидами в России улучшается уже много лет, то проблема с детскими самоубийствами, если верить статистике, только усугубилась, причем именно в современных условиях. Проблема приобрела такой масштаб, что о ней заговорил Президент Российской Федерации[1].

Анализ материалов уголовных дел и обстоятельств причин самоубийств несовершеннолетних, проведённый Генеральной прокуратурой России, показывает: 62 % всех самоубийств несовершеннолетних связано с семейными конфликтами, боязнью насилия со стороны взрослых, бестактным поведением некоторых педагогов, конфликтами с учителями, одноклассниками, друзьями, чёрствостью и безразличием.

Однако, весь ужас ситуации в том, что абсолютное большинство погибших подростков – из благополучных, полных семей, где детей любили, старались им ни в чём не отказывать. Педагоги почти в каждом случае доказывают, что дети были нормальными учениками с хорошей или средней успеваемостью. Откуда же приходит беда? Ответ на этот вопрос найти очень сложно, ведь каждый случай индивидуален и требует тщательной проверки и сбора фактов в зависимости от обстоятельств совершенного самоубийства.

Статистика самоубийств детей показывает, что прежде чем покончить с собой, каждый несовершеннолетний гражданин старается всячески привлечь к себе внимание. Дети дают понять, что с ними что-то не так. Некоторые открыто заявляют о своем решении. Однако

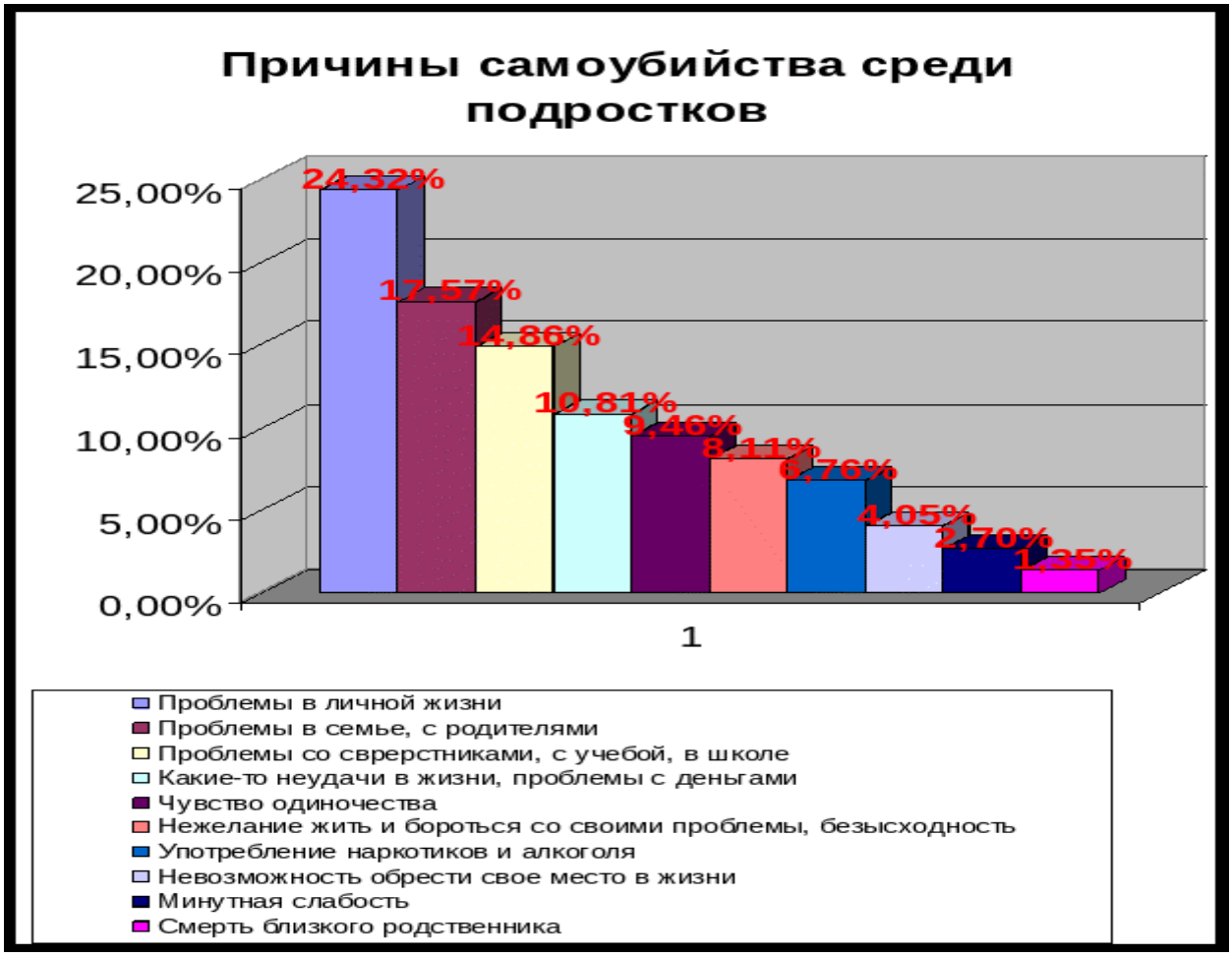
* *Бельский Виталий Юрьевич* - начальник кафедры социологии и политологии Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор философских наук, профессор, Почетный сотрудник МВД России.

в большинстве случаев такие слова воспринимают как шантаж, как стремление добиться чего-то желаемого. Подобное игнорирование еще больше толкает на то, чтобы доказать свои слова на деле.

Как показывает статистика самоубийств подростков, на безвозвратный шаг их часто толкает постоянная занятость родных. Это наводит на мысль о безразличии. Еще одной причиной является равнодушие окружающих к проблемам и переживаниям других, а также неумение слушать, что еще больше угнетает не сформированную подростковую психику.

На представленной диаграмме мы можем увидеть основные причины самоубийств среди подростков.

Диаграмма 1



Следует отметить новую наметившуюся тенденцию в современных условиях развития общества – охватившую юное поколение «моду» на «группы смерти» в социальных сетях, которые используют психологические проблемы подрастающего поколения, чтобы вовлекать детей в игры с суицидальным исходом.

Можно отметить, что за последние годы статистика детских са-

моубийств по годам увеличилась из-за возникших смертельных игр в Интернете.

На это указывает и уполномоченный при Президенте России по правам ребенка Анна Кузнецова. На совещании в Национальном центре управления в кризисных ситуациях МЧС России по теме «О профилактике суицидов среди несовершеннолетних» А. Кузнецова сообщила, что показатель смертности в результате суицидов сейчас находится на том же уровне, что и 5 лет назад. «С 2011 по 2015 год количество самоубийств в стране стабильно снижалось на 10 % в год. Но в 2016 году наблюдается рост на 57 %», – сказала Кузнецова[2].

В середине февраля вице-спикер Госдумы Ирина Яровая сообщила, что в 2016 г. 720 несовершеннолетних совершили самоубийство, причем в эти данные не включены попытки суицида. В начале марта 2017 г. она внесла в Госдуму законопроект о борьбе с призывами к суициду в соцсетях. «Для всех смельчаков, которые до сих пор считали себя безнаказанными, могу сказать, что по совокупности преступлений, которые они совершают, уровень ответственности может быть до 12 лет. Поэтому им стоит оценить, стоит ли продолжать эту опасную игру», – заявила Ирина Яровая[3]. Она подчеркнула, что, помимо совершенствования законодательства, необходимо также заниматься профилактикой детских самоубийств в школе на уроках информатики или ОБЖ: «Мы будем просить Министерство образования, чтобы они рассмотрели этот вопрос. Информатика в школах преподается, но не преподается информационная безопасность»[4].

Эту инициативу поддержал президент России Владимир Путин. Глава государства призвал «жестко и абсолютно бескомпромиссно» пресекать любые попытки вовлечения несовершеннолетних в экстремистскую деятельность.

Популярные игры – «Синий кит» и «Тихий дом», по названиям ничего угрожающего не вызывают, но подтекст совсем иной:

- синий кит – многие ученые придерживаются мнения, что эти млекопитающие осознанно выбрасываются на берег или на острые скалы, совершая самоубийство;

- тихий дом – подразумевает гроб, где вечная тишина и спокойствие.

Игра составлена на выполнении несложных заданий, которые настораживают. Дети выполняют, максимум, 50 заданий, последнее из которых – добровольный уход из жизни.

Вступить в такие сообщества могут совершенно разные дети – в основном экспериментаторы, те, которые все хотят проверить сами.

Но это не значит, что они попадут под влияние того, что там говорится.

Очень подвержены влиянию подобных игр подростки, которые не могут делиться с родителями сокровенными переживаниями, которые чувствуют себя одинокими и брошенными. Это и дети из неблагополучных семей, и, наоборот, дети богатых людей, которые игнорируют детей, покупая им вещи. Подростки постоянно находятся в состоянии нестабильности.

Одно сообщество – детское – его уже отторгло, а второе – взрослое – не готово принять. Подросток постоянно недоволен – миром, собой, качеством коммуникаций: их то слишком много, и тогда они «навязчивые», или слишком мало, и тогда «меня никто не понимает». Подросток страшно хочет быть независимым и одновременно ужасно завидует младшим, тем, кто еще близок родителям. Подобные группы – и крик о помощи, и возможность эпатировать близких. Это и способ напугать родителей, и способ показать свое бесстрашие.

Нетрудно заметить, что в «группах смерти» администраторы прицельно вычисляют отчаявшихся, одиноких, непонятых. Известно, что причин для нервных срывов в подростковом возрасте масса. Люди, не имеющие жизненного опыта, не осознают необратимости смерти, потому что с утра, включив телевизор, они о ней слушают, видят её. Складывается иллюзия, что это не настолько реально, не настолько серьёзно. К тому же смерть в виртуальном мире, который окружает подростков, не пугает. Она часто воспринимается как нечто обратимое и даже весёлое.

Информация о существовании «групп смерти» в социальных сетях и об онлайн-игре, ведущей к подростковому суициду, распространилась в мае 2016 г., когда было опубликовано расследование «Новой газеты». Тогда около 130 погибших детей были причислены журналистами к жертвам онлайн-игры, символом которой стал «синий кит». Игра похожа на квест, в котором нужно методично выполнять разные задания: резать себе вены, делать себе больно, взбираться на крышу и стоять на краю и так далее. Последнее задание – самоубийство. После выхода материала о «группах смерти» в «Новой газете» Следственный комитет Российской Федерации начал свое расследование. В результате был задержан Филипп Будейкин, администратор одной такой группы, общавшийся в социальных сетях под псевдонимами Филипп Лис, Филипп Море и так далее. Ему было предъявлено обвинение в доведении до самоубийства 15 подростков.

В начале марта 2017 г. стало известно, что сразу в нескольких

городах России в продаже появилась жвачка, на упаковке которой есть надписи с призывом «начать странную игру». Ее итоги, как пишут авторы заданий, нужно публиковать в социальных сетях. Жвачку уже обнаружили в магазинах Краснодара, Сахалинской области, Калининграда, Оренбурга. Кто именно инициатор игры, кому это выгодно, пока не ясно. Все видео, снимающиеся участниками, ценности никакой не представляют. Кураторы, вербующие детей, оказались обычными неудачниками, которые ничего положительного не смогли добиться в жизни. Общение с ними показало, что те работали под чьим-то руководством. Настоящих создателей никто из них не знает. Как показывает статистика детских самоубийств, если не остановить эти игры, то количество суицидов будет возрастать.

Правоохранительные органы обычно с большой осторожностью связывают самоубийства с воздействием закрытых сообществ в Интернете. Информация о том, что именно общение в социальной сети привело к конкретной трагедии, встречается редко. В отличие от полиции, пользователи социальных сетей, наоборот, охотно обсуждают, состоял тот или иной подросток в опасном сообществе, или нет.

Правоохранительные органы, как правило, отговариваются, так как у нас ещё не разработано законодательство в области Интернет-преступлений. Но это всё отговорки. Если хорошо провести анализ Уголовного кодекса Российской Федерации, такого «смертельного администратора» легко можно посадить, например, по ст. 238 УК РФ (услуга, не отвечающая требованиям безопасности). У нас есть провайдер, который создаёт группы, призывающие к самоубийству, значит, ст. 238 УК РФ должна действовать.

Если одного такого провайдера, оказывающего «смертельные услуги» детям и подросткам, наказать бы по максимуму, с публичным процессом – другие бы задумались. Сейчас наши законодатели готовят новый закон о склонении к самоубийству. На наш взгляд, проще и эффективнее в ту же ст. 110 УК РФ «Доведение до самоубийства» ввести дополнение через запятую: «в том числе с использованием социальных сетей и массовых коммуникаций». Потому что, пока этот новый закон примут, сколько подростков ещё погибнет?! Проблема ещё и в том, что законы у нас пишут не профессионалы, а теоретики, для которых главное – отчитаться перед избирателями максимальным количеством маргинальных инициатив.

Также следует поддержать и решение Ирины Яровой в законопроекте, которым предлагается дать Роскомнадзору право внесудебной блокировки сайтов с материалами, которые склоняют детей и

подростков к преступлениям. По данным заместителя главы Роскомнадзора Вадима Субботина, только с начала 2017 г. его ведомство заблокировало более 4 тыс. страниц, содержащих информацию о суициде. На данный момент мониторинг подобных ресурсов ведется в круглосуточном режиме.

Если мы не займемся молодежью, она займется нами.

© Бельский В. Ю., 2018

[1] https://rg.ru/2017/03/09/putin-prizval-uzhestochit-otvetstvennost-za-sklonenie-detej-k-suicidu.html (дата обращения: 11.01.2018).

[2] https://www.rbc.ru/society/20/03/2017/58cf9b479a7947a44e938b51 (дата обращения: 14.01.2018).

[3] Там же.

[4] https://www.rbc.ru/society/20/03/2017/58cf9b479a7947a44e938b51 (дата обращения 17.01.2018)

Б. Я. Гаврилов*

РОЛЬ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ КАК ОРГАНА ДОЗНАНИЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВОСУДИЮ

Исследуя проблему оптимизации уголовно-процессуальной деятельности полиции по обеспечению конституционного права пострадавших от преступлений граждан на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52 Конституции Российской Федерации), автор анализирует эффективность таких направлений ее деятельности, как расследование уголовных дел в форме дознания, включая сокращенное дознание (в 2017 г. окончено расследованием дознавателями полиции 444 тыс. уголовных дел, из которых 388 тыс. дел направлено в суд[1]), так и процессуальная деятельность иных, кроме дознавателей, должностных лиц органов полиции по рассмотрению заявлений, сообщений граждан и организаций о преступлениях с принятием по ним ежегодно порядка 6,5 млн процессуальных решений.

В этой связи представляется необходимым рассмотреть данную проблему с нескольких основных правовых позиций:

первая, это низкая эффективность, в целом, предварительного расследования в форме дознания, поскольку ежегодно каждое второе уголовное дело приостанавливается за неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого;

вторая позиция заключается в требовании гарантирования в соответствии с ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации всем участникам уголовного судопроизводства судебной защиты их прав и свобод в условиях применения сокращенной формы расследования;

третья состоит в необходимости учитывать как российский опыт упрощенных форм предварительного расследования, например, по Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. или протокольной формы досудебной подготовки материалов по УПК РСФСР, так и зарубежный опыт Италии, Германии, Франции и др. применения упрощенных форм расследования преступлений, обстоятельства которых очевидны, например, лицо задержано с поличным, что не требует всего комплекса следственных действий для доказывания факта противоправного деяния;

---

* *Гаврилов Борис Яковлевич* – профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России (Москва), доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации.

суть четвертой проблемы заключается в том, что введение Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ[2] в уголовно-процессуальное законодательство сокращенного дознания вызвало, с одной стороны, значительный научный интерес с точки зрения оптимизации досудебного производства и повышения его эффективности, а с другой, его неоднозначную оценку в научном сообществе и среди практикующих юристов из-за весьма сущностных проблем, обусловленных усложненностью законодателем конкретных правовых норм вновь введенной формы расследования и складывающейся практикой применения ее положений.

1. Говоря о низкой в настоящее время эффективности российского предварительного расследования как в форме предварительного следствия, так и в форме дознания автор считает необходимым обратиться к законодательству европейских стран (Италия, Франция, ФРГ, США), в которых порядок расследования характеризуется минимальными формальными требованиями, которые включают в себя: оперативность, простоту фиксации данных расследования, отсутствие громоздких по своей процедуре следственных и иных процессуальных действий, протокольных характер завершения расследования[3].

2. Исследуя современные тенденции оптимизации досудебного производства при условии обеспечения прав и законных интересов участников уголовного процесса, автор считает необходимым изложение следующих проблемных вопросов:

Во-первых, это обеспечение конституционного права граждан и организаций, пострадавших от преступлений, на их доступ к правосудию и возмещению причиненного ущерба. Данные конституционные установления корреспондируются с пунктами 1, 4 и 6 Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью, принятой 29 ноября 1985 г. Резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН, предусматривающей, что лица, которым был причинен вред в результате действия, нарушающего национальные уголовные законы («жертвы»), имеют право на доступ к механизмам правосудия и скорейшую компенсацию за нанесенный им ущерб в соответствии с национальным законодательством. При этом следует учитывать, что понятие «потерпевшего» в контексте ст. 52 Конституции Российской Федерации употребляется в общеправовом значении этого понятия и охватывает не только потерпевших, но и подозреваемого, обвиняемого, подсудимого и иных лиц, если их права и интересы нарушаются производимыми следственными действиями и принимаемыми процессуальными решениями.

Одновременно не игнорируется и необходимость быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличения виновных и обеспечения правильного применения закона, что и заложено в ст. 6 УПК РФ.

В то же время право на доступ к правосудию в УПК РФ в качестве специального принципа не выделено, но будучи гарантированным Конституцией Российской Федерации, оно, несомненно, является действующим. Обязанности органов предварительного расследования и их должностных лиц направлены, в том числе, и на реализацию этого права. Доступ к правосудию предполагает также расследование уголовного дела (в разумные сроки. – *Б. Г.*) при неукоснительном соблюдении процессуально-правового механизма (процессуальной формы), позволяющего получить реальную судебную защиту[4].

Современные тенденции механизма обеспечения права на доступ к правосудию, изложенные, в частности в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2013 г. № 14-П[5], в п. 4 описательной части которого отмечается, что положения Конституции Российской Федерации требуют установления уголовно-процессуальных механизмов, в максимальной степени способствующих предупреждению и пресечению преступлений, предотвращению их негативных последствий для охраняемых законом прав и интересов граждан, а также упрощающих жертвам преступлений доступ к правосудию.

Исследуя проблему зависимости прав граждан, пострадавших от преступлений, на их доступ к правосудию, автор обращается к Определению Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2006 г. № 425-О[6], в котором указано, что реализация прав потерпевшего, гарантированных ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 46 и ст. 52 Конституции Российской Федерации, осуществляется, в частности, посредством использования механизмов уголовно-процессуального регулирования, предполагающих обязанность органов предварительного расследования при выявлении признаков преступления возбуждать уголовные дела, осуществлять от имени государства уголовное преследование, обеспечивая тем самым неотвратимость ответственности виновных лиц и защиту прав лиц, пострадавших от преступлений.

При этом невыполнение или ненадлежащее выполнение данной обязанности, выражающееся, в том числе, в длительном затягивании решения вопроса о наличии основания для возбуждения уголовного дела, в неоднократном необоснованном прерывании проверки по заявлению о преступлении, приводит к нарушению разумного срока

рассмотрения дела и ограничению доступа потерпевших к правосудию. Непосредственной причиной этого негативного явления служит, по мнению автора, наличие в УПК РФ возможности принятия следователем, дознавателем, органом дознания процессуального решения как о возбуждении уголовного дела (ст. 146 УПК РФ), так и об отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 148 УПК РФ). В этой связи следует отметить, что нормы УПК РФ, предусматривающие принятие по результатам рассмотрения сообщения о преступлении процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела:

во-первых, влекут за собой ограничение права ежегодно порядка 4 млн потерпевших от преступлений граждан на их доступ к правосудию и возмещению причиненного ущерба, поскольку в 2013–2017 гг. ежегодно 1,4–1,5 млн (без повторных) процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела признавались незаконными или необоснованными и отменялись и примерно по 200 тыс. из них или почти по 15 % возбуждались уголовные дела. И еще не менее, чем по 2,5 млн заявлений, сообщений о преступлениях, включая кражи (в 2017 г. – более 1,2 млн), факты причинения телесных повреждений (более 1 млн ежегодно) и ряду других, в возбуждении уголовного дела также было отказано, хотя лицо, их совершившее, не установлено, что прямо противоречит положениям ч. 1 ст. 148 УПК РФ;

во-вторых, влекли за собой в указанный период ежегодно порядка 600 тыс. (по данным Генпрокуратуры России – 1,5 млн) нарушений учетно-регистрационной дисциплины;

в-третьих, способствовали значительному сокращению на 667 тыс. или на 37,7 % количества раскрытых и расследованных преступлений (с 1794 тыс. в 2006 г. до 1117 тыс. преступлений в 2017 г.) и тем самым значительному снижению эффективности деятельности, в первую очередь, органов внутренних дел;

в-четвертых, обусловливали непроизводительные затраты труда 20 тыс. сотрудников полиции, выразившихся в вынесении ими ежегодно более 9 млн (с повторным) постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, и значительных временных затрат прокуроров по их отмене и ряд других негативных последствий.

Достаточно наглядно изложенное находит свое подтверждение и в снижении уровня уголовно-процессуального реагирования на сообщения граждан и организаций о преступлениях (см. Таблицу 1).

Таблица 1

Статистические данные о количестве сообщений о преступлениях, возбужденных уголовных делах и отказных материалах

	2006	*2013*	*2014*	*2015*	*2016*	*2017*
Всего зарегистрировано сообщений (млн)	10,7	11,7	11,8	12,2	11,6	10,3
Возбуждено уголовных дел (млн)	3,3	1,78	1,73	1,89	1,85	1,73
В том числе удельный вес к числу сообщений о преступлениях	30,8%	15,2%	14,6%	15,5%	15,9%	16,8%

При этом анализ статистических данных позволяет утверждать, что одна из причин снижения уровня процессуального реагирования на сообщения о преступлениях обусловлена значительным ежегодным увеличением количества принимаемых следователем, дознавателем, органом дознания процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела (с 1,3 млн в 1992 г. до 6,8 млн в 2016 г.). Особенно наглядно это видно из соотношения «отказных» материалов к возбужденным уголовным делам, показатель которого за последние годы возрос почти в 8 раз (с 47,7% до 354%) (см. Таблицу 2).

Таблица 2

Статистические данные о соотношении принятых решений (без повторных) о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела

Период	*Возбуждено уголовных дел*	*Количество «отказных» материалов*	*Удельный вес к возбужденным делам (в %)*
1992	2,8 млн	1,3 млн	47,7 %
2002	2,5 млн	3,8 млн	148,4%
2012	1,9 млн	6,4 млн	336,8%
2	1,85 млн	6,8 млн	367%

016			
2017	1,78 млн	6,3 млн	354%

Наличие в УПК РФ ст. 148, кроме перечисленных выше, повлекло за собой и ряд иных негативных факторов:

– за последние 25 лет почти в 7 раз увеличилось количество возбужденных уголовных дел из числа «отказных» материалов (с 31,5 тыс. в 1991 г. до 210,1 тыс. в 2015 г. и 198 тыс. в 2016 г.);

– способствовало тому, что по данным ВЦИОМ, озвученным 28 марта 2017 г. на заседании «круглого» стола в Общественной палате Российской Федерации на тему: «Реализация принципов уголовной политики в сфере защиты прав пострадавших от преступных посягательств» (при участии М. А. Федотова, О. Н. Костиной и др.), 49 % жертв преступлений не заявляют в правоохранительные органы о фактах совершенных в отношении них противоправных деяний.

Кроме того, существующая практика «отказных» материалов, статистические данные чего приведены выше, позволяют автору утверждать и о необоснованных затратах федерального бюджета на данный вид процессуальной деятельности, которые заключаются в вызове в правоохранительные органы ежегодно только по «отказным» материалам:

– не менее 6 млн пострадавших от противоправных деяний (председатель Следственного комитета Российской Федерации А. И. Бастрыкин называет цифру 10 млн, включая потерпевших по уголовным делам, с чем автор согласен), в том числе более 1 млн от краж; более 1,5 млн от мошеннических действий; порядка 1 млн граждан в результате нанесенных им телесных повреждений и *пострадавших* от других преступлений в связи с их обязанностью прибыть в органы внутренних дел для дачи объяснений, освидетельствования и т. п.;

– еще порядка 10 млн граждан, являвшихся, по сути, свидетелями, для дачи объяснений в ходе проверки сообщения о преступлении;

– а также затраты труда тысяч экспертов, проводящих исследования по «отказным» материалам для определения степени тяжести причиненного вреда, товароведческой оценки похищенного имущества, установления пригодности изъятого оружия и боеприпасов (по-

чти 50 тыс. «отказных материалов), наркотических веществ (порядка 100 тыс. исследований).

Изложенное позволяет утверждать, что несмотря на то, что в уголовно-процессуальном законодательстве закреплены основополагающие принципы, направленные на обеспечение права на доступ к правосудию, в ходе досудебного производства в правоприменительной практике остаются определенные трудности эффективного его обеспечения. В связи с чем действующие уголовно-процессуальные правила досудебного производства нуждаются в изменении, в частности, в упрощении процессуальных механизмов с целью своевременного и эффективного обеспечения доступа к правосудию.

3. Изучение российского опыта упрощенных форм предварительного расследования обращает нас к проблеме так называемого полицейского дознания. Этапность его реформирования, как и в целом полиции, описаны одним из известных ученых – профессором И. Т. Тарасовым[7]. В этой связи следует отметить, что в отдельные временные периоды полиция обладала всей полнотой не только полицейской, но и судебной власти. При этом основной этап реформирования процессуальных функций полиции пришелся на период с 1860 г. по 1910 г. С принятием в мае 1860 г. Закона о судебных следователях за полицией было оставлено только производство дознаний. Следующий этап обусловлен принятием 20 ноября 1864 г. Устава уголовного судопроизводства, а завершение дореволюционного реформирования уголовно-процессуальных функций полиции имело место с принятием Инструкции прокурора Московской судебной палаты г. Степанова от 15 октября 1909 г., вступившей в силу с 1 января 1910 г.[8] (далее – Инструкция).

Тем самым процессуальной формой деятельности полиции по расследованию уголовных правонарушений было дознание. Так, в ст. 252 Устава уголовного судопроизводства (далее – УУС) говорилось о том, что «когда ни судебного следователя, ни прокурора или его товарища нет на месте, то полиция, сообщая им о происшествии, заключающем в себе признаки преступного деяния, вместе с тем производит надлежащее о нем дознание»[9]. В ст. 254 УУС были прописаны процессуальные средства осуществления дознания: «при производстве дознания полиция все нужные ей сведения собирает посредством розысков, словесными расспросами и негласным наблюдением, не производя ни обысков, ни выемок в домах». На полицию также возлагается обязанность принять меры к сохранению следов преступ-

ления и пресечению уклонения подозреваемого от расследования» (ст. 256 УУС), а согласно ст. 258 УУС полиции предоставлялось право в отсутствие судебного следователя произвести не терпящие отлагательства следственные действия, как осмотр, освидетельствование, обыск, выемка. Однако правом допроса свидетелей чины полиции не наделялись. Таким образом, правовой режим дознания предусматривал использование указанных выше процессуальных средств доказывания, при производстве которых полиция соблюдает во всей точности правила, постановленные для производства предварительного следствия» (ст. 259 УУС)[10].

Важной составляющей производства дознания являлась форма фиксации полицией добытых ее сведений. Указанная выше Инструкция прокурора Московской судебной палаты г. Степанова определяла, что «Все собранные сведения записываются от имени лица, производящего дознание, в один общий акт (протокол), с точным указанием источника, из которого они получены. Будучи исключительно личным расследованием, дознание не требует подписи допрошенных лиц, а представляет собою изложение за единоличной подписью лица, производившего дознание, предпринятых им действий и добытых сведений» (п. 21 Инструкции). В этом же пункте Инструкции чинам полиции рекомендуется: «При всяком дознании необходимо отделить существенно важное от бесполезных мелочей и подробностей; поэтому нет надобности собирать сведения об оттенках проступка или преступления, которые не имеют влияния на подсудность дела, или о том, что делали свидетели до или после совершившегося факта, являющегося предметом расследования и т.д. Для чинов полиции вполне достаточно, если они укажут виновных, подозреваемых, причины подозрения, лиц, могущих дать положительные и полезные для дела показания и в каком смысле»[11].

Переходя к исследованию упрощенных форм предварительного расследования на постсоветском пространстве, автор обращается к протокольной форме досудебной подготовки материалов (ст. 414–419 УПК РСФСР 1960 г.), отмечая при этом, что основной задачей являлось максимальное приближение наказания к моменту совершения преступления, а с позиции сегодняшнего дня – это и обеспечение права потерпевшего на скорейший доступ к правосудию и возмещению причиненного вреда. Следует отметить и высокую эффективность просуществовавшей 15 лет данной формы расследования, по которой в 1995–1996 гг. направлялось в суд порядка 300 тыс. уголовно-наказуемых деяний. И еще столько же уголовных дел органами до-

знания направлялось в суд, расследованных в форме дознания (в порядке ст. 120 УПК РФ).

Не включение в УПК РФ протокольной формы досудебной подготовки материалов было обусловлено, с одной стороны, позицией судейского сообщества о ее непринятии после вынесения Конституционным Судом Российской Федерации Постановления от 28 ноября 1996 г. в связи с обращением Каратузского районного суда Красноярского края (в 2000–2001 гг. в суд направлялось всего порядка 30 тыс. материалов по протокольной форме), а с другой стороны, ограничением прав участников уголовного процесса, поскольку таковым они не признавались, им не предоставлялось право на ознакомление с материалами расследования и др.

Современный этап совершенствования досудебного производства характеризуется необходимостью реализации требований правоприменителя об упрощении расследования указанной выше категории уголовных дел, чему в ноябре 2011 г. в Академии управления МВД России был посвящен круглый стол с привлечением научной общественности и практикующих юристов, в том числе из субъектов Российской Федерации за счет использования возможностей видеоконференцсвязи и опубликования материалов круглого стола[12].

В свою очередь, введение указанным выше Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ в уголовно-процессуальное законодательство сокращенного дознания вызвало к нему значительный научный интерес и, одновременно, его неоднозначную оценку еще на этапе его обсуждения как в научном сообществе, так и среди практикующих юристов из-за весьма сущностных проблем[13].

4. Непосредственно постановка вопроса о введении сокращенного дознания обусловлена, по мнению автора, двумя основными факторами:

– *первый* заключается в незнающей аналогов в досудебном производстве стран с развитой системой уголовного правосудия зафор-мализованности российского уголовного судопроизводства;

– *второй фактор* обусловлен введением в УПК РФ нормы-принципа (ст. 6^1 «Разумный срок уголовного судопроизводства»), что требует научного обоснования и законодательных предложений по сокращению процессуальных сроков расследования уголовных дел о преступлениях, обстоятельства которых очевидны, например, совершившее их лицо задержано с поличным, оно не оспаривает его обстоятельства и соответственно не представляет сложности в доказыва-

нии противоправного деяния.

Решение указанных проблем возможно: во-первых, путем дальнейшего совершенствования норм УПК РФ в целях практической реализации обозначенных в указанном Федеральном законе № 23-ФЗ процессуальных правил сокращенного дознания, на необходимость чего указывают большинство ученых-процессуалистов, включая автора.

Во-вторых, за счет возвращения в перспективе в российское уголовное законодательство «уголовного проступка», расследование которого должно осуществляться в форме сокращенного, но не на «бумаге», как сегодня, а в реальности сокращенного дознания или так названной автором протокольной формы расследования (определенная аналогия протокольной формы досудебной подготовки материалов).

С учетом собственного видения путей совершенствования расследования в форме дознания автор также высказывает обоснованные сомнения в реализации действующего сокращенного дознания, подтверждая их статистическими данными о результатах оперативно-служебной деятельности органов дознания после вступления его в действие[14]. К числу существенных автор, как и профессор С. И. Гирько, относит необоснованность позиции законодателя в выборе формы сокращенного дознания в зависимости от ходатайства подозреваемого, который может использовать его, как часть тактики для уклонения от уголовной ответственности. Все это позволяет утверждать, что дознание в сокращенной форме практически не отличается от расследования в форме общего дознания, которое, в свою очередь, в силу предъявления требований о всесторонности и полноте расследования практически не отличается сегодня от предварительного следствия по основной массе уголовных дел.

С учетом результатов действия в течение 5 лет гл. 32^1 УПК РФ и в дополнение к ранее озвученной позиции автор полагает возможным предложить следующие процессуальные компоненты реально сокращенного дознания и судебного разбирательства уголовных дел:

1) расширение перечня преступлений отнесенных к компетенции органов дознания, в том числе, через введение (уже в ближайшее время) в УК РФ уголовного проступка[15];

2) должны быть предусмотрены следующие основания производства дознания в сокращенной форме: начало производства расследования в отношении конкретного лица по признакам преступления,

отнесенного к подследственности органа дознания (п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ); признание подозреваемым факта совершенного деяния, характера и размера причиненного вреда и согласие с правовой оценкой противоправного деяния; учет обстоятельств, исключающих производство дознания в сокращенной форме, предусмотренных п. 1–5 ч. 1 ст. 226^2 УПК РФ (при определенных обстоятельствах этот перечень может быть сокращен);

3) должна быть принципиально изменена форма расследования преступлений указанной категории. Необходим переход на протокольную форму расследования и, как вариант в целях ее реализации дознавателями – введение формализованного бланка протокола, в котором предлагается предусмотреть необходимые виды следственных действий: осмотр места происшествия, допрос подозреваемого, потерпевшего и разъяснение им процессуальных прав, изъятие вещественных доказательств и приобщение их к уголовному делу, назначение судебной экспертизы только в случае обязательного (ч. 2 ст. 196 УПК РФ) ее производства;

4) УПК РФ должен содержать правовую норму, не допускающую производство иных, кроме указанных выше, следственных действий, о чем автором впервые заявлено на круглом столе в Академии управления МВД России[16], и одновременно уточняющую, что к протоколу должна быть приложена справка с указанием свидетелей, которые могут быть вызваны в судебное заседание, и справка о судимости лица, привлекаемого к уголовной ответственности, и возможно иные документы, необходимые, по мнению органа расследования, в судебном разбирательстве;

5) срок производства по такому уголовному делу ограничивается двумя сутками, что в условиях очевидности совершенного преступления и, исходя из реальной практики расследования большинства противоправных деяний (в будущем – уголовных проступков) является вполне достаточным;

6) в целях расследования уголовного дела в указанный выше срок и для обеспечения исполнения приговора подозреваемое лицо (около 200 тыс. в год дополнительно к числу задерживаемых сегодня 130 тыс. подозреваемых) в обязательном случае задерживается в порядке ст. 91, 92 УПК РФ на срок до 48 часов, что также должно способствовать резкому сокращению числа лиц, находящихся в федеральном розыске (сегодня 150 тыс.), в основном, за указанные преступления;

7) после направления прокурором уголовного дела в суд послед-

ний незамедлительно назначает судебное заседание и одновременно в соответствии с п. 3 ч. 7 ст. 108 УПК РФ, с учетом внесения в данную норму незначительных изменений, продлевает задержание подозреваемого на срок не более 72 часов, в течение которого рассматривает уголовное дело;

8) по причинам, указанным выше, расследование по протокольной форме производства должны производить, наряду с дознавателями, иные должностные лица органа дознания, например, участковые уполномоченные полиции.

Решение изложенных проблем способно обеспечить расследование уголовных дел по протокольной форме производства в течение 48 часов и их последующее судебное разбирательство в срок до 72 часов за год порядка 250 тыс. преступлений. Дело за российским законодателем.

© Гаврилов Б. Я., 2018

---

[1] Здесь и далее приводятся статистические данные о результатах расследования уголовных дел: Приказ Генпрокуратуры России от 22 декабря 2017 г. № 858 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения № 1-Е (сведения о следственной работе и дознании) и № 1-ЕМ (сведения об основных показателях следственной работы и дознания»; по форме 2-Е: Приказ Генпрокуратуры России от 27 февраля 2015 г. № 89 «Об утверждении и введении в действие формы федерального статистического наблюдения № 2-Е (сведения о рассмотрении сообщений о преступлении)»; по форме 1-А: Приказ МВД России от 28 февраля 2012 г. № 134 «О статистической отчетности органов внутренних дел Российской Федерации» (в редакции от 15 декабря 2016 г. № 847).

[2] Федеральный закон от 4 марта 2013 года № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2013. № 9. Ст. 875.

[3] *Гирько С. И., Скударева Н. И.* О современных проблемах процессуальной регламентации дознания // Журнал российского права. 2004. № 7. С. 76–84.

[4] *Литвиненко К. Л.* Обеспечение права граждан на доступ к правосудию в стадии возбуждения уголовного дела: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2012.

[5] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2013 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1, пункта 1 части 1, частей 6 и 7 статьи 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», частей первой и четвертой статьи 244^1 и пункта 1 части первой статьи 244^6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А. Е. Поповой» // СЗ РФ. 2013. № 26. Ст. 3428.

[6] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 октября 2006 года № 425-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Запорожец Ларисы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью шестой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (документ не был опубликован).

[7] *[Тарасов И. Т.]* Полиция в эпоху реформ. Исследование профессора И. Т. Тарасова. М., 1885.

[8] Инструкция чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений Прокурора Московской судебной палаты // Сборник и руководство к составлению полицейских протоколов с приложениями. СПб., 1911. С. 108.

[9] *Российское* законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 8: Судебная реформа. М., 1991. С. 145.

[10] Там же. С. 145-146.

[11] Инструкция чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений прокурора московской судебной палаты // Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 8. С. 145-146.

[12] Юридический консультант: ежемесячный информационно-аналитический журнал. 2012. № 3. С. 10–23.

[13] *Кальницкий В. В., Муравьев К. В.* Законопроект о сокращенном дознании концептуально эклектичен // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: Материалы международной научно-практической конференции 2–3 ноября 2012 г. Тюмень, 2013. С. 292–297; *Семенцов В. А.* Сокращенная форма расследования // // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: Материалы международной научно-практической конференции 2–3 ноября 2012 г. С. 378–380.

[14] *Гаврилов Б. Я.* Досудебное производство по УПК РФ: концепция совершенствования // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 1. С. 23.

[15] *Гаврилов Б. Я., Рогова Е. В.* Перспектива закрепления уголовного проступка в контексте реформирования уголовного законодательства // Российская юстиция. 2016. № 11.

[16] Юридический консультант: ежемесячный информационно-аналитический журнал. 2012. № 3. С. 12.

В. В. Кожокарь*

О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Активная дискуссия относительно необходимости наличия в российском уголовно-процессуальном законодательстве стадии возбуждения уголовного дела продолжается многие годы. Стадия возбуждения уголовного дела как сложное правовое явление изучается в юридической литературе с различных сторон: как институт уголовно-процессуального права, нормы которого регламентируют деятельность по рассмотрению сообщений о преступлениях, а также определяют условия, порядок и иные обстоятельства возникновения уголовного дела[1], как процессуальный акт[2], как деятельность органов расследования, прокуратуры, суда, выражающаяся в их решении о производстве расследования события, содержащего в себе признаки преступного деяния[3], как одно из процессуальных решений[4] и др.

О возбуждении уголовного дела принято говорить, чаще всего, как об «относительно обособленной части уголовного судопроизводства, характеризующейся конкретными задачами, особым кругом участников процессуальной деятельности, спецификой процессуальной формы и видом принимаемых решений»[5]. Посредством этой деятельности, как отмечал М. С. Строгович, органы следствия, дознания и прокурор реагируют на ставшее им известным событие преступления, которое необходимо раскрыть, а совершившее его лицо – изобличить и обеспечить его осуждение и наказание. Профессор С. А. Шейфер[6] дополняет, что в силу принципа публичности уголовного процесса должностные лица и органы, управомоченные на возбуждение уголовного дела, не вправе оставлять без внимания ни один сигнал о совершении преступления, реагируя на него с максимальной активностью и быстротой.

В ходе произошедшей в 2007 г. реформы досудебного производства Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ из числа субъектов возбуждения уголовного дела был исключен прокурор, а также отменена действовавшая в течение 5 лет процедура согласования с прокурором выносимых следователями и дознавателями постановлений о возбуждении уголовного дела. Исключение прокурора из числа

* *Кожокарь Валерий Васильевич* – начальник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России (Москва), кандидат юридических наук.

субъектов возбуждения уголовного дела воспринято неоднозначно и сегодня в юридической литературе не утихают споры вокруг этой проблемы. Изъятие у прокурора указанных полномочий не означает устранение прокурора, как участника уголовного процесса, от обвинительной деятельности органов предварительного расследования, поскольку одна из основных задач по осуществлению прокурором надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия в досудебном производстве заключается в подготовке обвинения, которое будет поддерживаться в суде, и призвана стимулировать уголовное преследование, добиваясь его эффективности, на необходимость чего указывают А. С. Александров, Б. Я. Гаврилов, Н. Н. Ковтун и др.[7]

Решение законодателя о расширении перечня уголовных дел частного и частно-публичного обвинения, принято правильно, поскольку наряду с принципом публичности в уголовном судопроизводстве все большее внимание уделяется позиции потерпевшего, который в силу различных причин может не желать привлечения виновного к уголовной ответственности. Однако его мнение при решении вопроса о начале осуществления уголовного преследования, по общему правилу, не учитывается. В целях расширения принципа диспозитивности Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 207-ФЗ он был распространен при определенных в ч. 3 ст. 20 УПК РФ условиях на уголовные дела о преступлениях в сфере предпринимательской деятельности и управления принадлежащим индивидуальному предпринимателю имуществом (ст. 159–159.3, 159.5–159.6, 160 и 165 УК РФ).

Большой научный и практический интерес представляют особенности возбуждения уголовных дел в отношении отдельных категорий лиц, которые впервые в российском уголовно-процессуальном законодательстве были установлены в гл. 52 УПК РФ. Особый порядок производства проявляется в правилах возбуждения в отношении них уголовного дела, привлечения в качестве обвиняемого, избрания меры пресечения и при производстве ряда следственных действий. Законность и обоснованность возбуждения уголовного дела в отношении указанной категории лиц обеспечивается с учетом специальных правил принятия данного процессуального решения, которые включают в себя:

1) наличие специального субъекта принятия решения о возбуждении уголовного дела;

2) судебный контроль проверки наличия основания для возбуждения уголовного дела.

Тем самым реализуются дополнительные, по сравнению с общими конституционными, гарантии неприкосновенности определенной категории граждан, обусловленные их особым правовым статусом, связанным с характером выполняемых ими профессиональных функций, что обозначено в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П «О статусе парламентария». Сегодня наряду с устоявшейся точкой зрения ряда ученых о необходимости сохранения в российском уголовном процессе стадии возбуждения уголовного дела, в научной литературе все большее внимание занимает позиция ученых-процессуалистов о необходимости исключения из российской системы уголовно-процессуального законодательства указанных выше процессуальных норм С. Е. Вицин[8], Б. Я. Гаврилов[9], С. И. Гирько[10] и др. Необходимо отметить, что предложение об исключении из УПК РФ процессуальных норм о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 146, 148 УПК РФ и им соответствующих) обусловлено и складывающейся практикой уголовно-процессуального реагирования правоохранительных органов на сообщения граждан и организаций о совершении в отношении них противоправных деяний, количество которых возрастает при одновременном сокращении почти в доли решений о возбуждении уголовного дела. Одновременно увеличивается количество процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, которых прокурорами ежегодно признаются незаконными и необоснованными и отменяются, чем нарушаются конституционные права потерпевших на их доступ к правосудию и возмещение причиненного им в результате совершения преступления ущерба.

Необходимость пересмотра процессуальных правил начала производства по уголовному делу обусловлена и дальнейшим развитием уголовно-процессуальной теории в сфере, относящейся к возбуждению уголовного дела, а также исходя из содержания Концепции судебной реформы в Российской Федерации, в которой предлагается «рассматривать всякое сообщение о преступлении, если на момент рассмотрения неочевидна его ложность, как бесспорный повод к возбуждению уголовного дела». При этом предварительное расследование, по каждому сообщению, о преступлении позволит, к тому же, иметь реальную картину о состоянии преступности в стране, на несоответствие чего указывают не только отечественные ученые, но и руководство страны.

Важным аргументом за исключение из УПК РФ стадии возбуж-

дения уголовного дела является и неоднозначно складывающаяся в последние годы следственная и судебная практика возбуждения уголовного дела. В этой связи необходимо отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации как в период действия УПК РСФСР, так и УПК РФ в своих решениях, последовательно утверждал, что нормы уголовно-процессуального законодательства не предусматривают обязанность органов расследования выносить постановление о возбуждении уголовного дела в каждом случае, когда будет установлена причастность к совершенному преступлению и другого лица или в процессе расследования выявлены другие, совершенные данным лицом, преступления. При принятии УПК РФ данное процессуальное правило подтверждено в ч. 1 ст. 448 УПК РФ. Однако в условиях нового тысячелетия позиция Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации и нижестоящих федеральных судов принципиально изменилась, исходя из обязательности возбуждения самостоятельного уголовного дела по каждому вновь выявленному преступлению или установлению нового лица при совершении преступления, с чем, безусловно, не могут согласиться многие отечественные ученые.

Отсутствие в уголовно-процессуальном законодательстве зарубежных стран, включая ряд государств бывшего СССР (Казахстан, Молдова, Латвия, Украина и др.), норм, аналогичных наличествующим в УПК РФ уголовно-процессуальным нормам о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела, позволяет значительно повысить в этих государствах уровень обеспеченности прав граждан, пострадавших от преступления, на их доступ к правосудию и, в целом, эффективность досудебного производства. Это позволяет сформулировать вывод о том, что началом производства по уголовному делу должна служить не процессуальная норма о возбуждении уголовного дела, а заявление, сообщение о преступлении. Исходя из этого, уголовно-процессуальные нормы о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела из УПК РФ могут и должны быть исключены.

© Кожокарь В. В., 2018

[1] *Жогин Н. В., Фаткуллин Ф. Н.* Возбуждение уголовного дела. М., 1961. С. 7–30.

[2] *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. Т. 2. М., 1970. С. 11–12.

[3] *Рахунов Р. Д.* Участники уголовно-процессуальной деятельности по

советскому праву. М., 1961. С. 5.

[4] *Лупинская П. А.* Решения в уголовном судопроизводстве. Их виды, содержание и формы. М., 2010. С. 17, 26, 40, 103.

[5] *Алексеев Н. С., Даев В. Г., Кокорев Л. Д.* Очерк развития науки уголовного процесса. Воронеж, 1980. С. 168.

[6] *Шейфер С. А.* Собирание доказательств в советском уголовном процессе: методологические и правовые проблемы. Саратов, 1986. С. 47.

[7] *Гаврилов Б. Я.* Мониторинг УПК РФ в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации // Уроки реформы уголовного правосудия в России. М., 2006. С. 156–161.

[8] *Вицин С. Е.* Институт возбуждения уголовного дела в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. 2003. № 6. С. 56.

[9] *Гаврилов Б. Я.* Современное уголовно-процессуальное законодательство и реалии его правоприменения // Российский следователь. 2010. № 15. С. 18.

[10] *Гирько С. И.* О некоторых проблемных вопросах процессуальной регламентации ускоренного досудебного производства // Российский следователь. 2010. № 15. С. 16.

А. А. Алексеев[*]

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ФОРМЫ, ПРИМЕНЯЕМОЙ ПРИ ВЗЫСКАНИИ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ МОРАЛЬНОГО И МАТЕРИАЛЬНОГО ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

Как известно, преступления являются крайней степенью противоправного поведения, оказывающие дестабилизирующее влияние на общество. При этом преступления, совершаемые сотрудниками полиции, то есть лицами, призванными охранять и поддерживать правопорядок, опасны вдвойне, так как они не только имеют высокую степень общественной опасности, но и подрывают доверие граждан к правоохранительной системе и порождают мнение о необязательности предписаний закона.

Кроме того, подобные действия могут иметь последствия не только в уголовной, но и в гражданской сфере, порождая необходимость компенсации морального и(или) материального вреда. В этой связи, следует отметить важное свойство современного уголовного процесса, позволяющего защищать как публичные, так и частные интересы. Последнее проявляется в выделении различных категорий уголовных дел (частного, частнопубличного и публичного обвинения), а также возможности рассмотрения в их рамках гражданских исков[1]. Именно по этой причине неминуемым становиться вопрос о том, какая процессуальная форма должна применяться при разрешении гражданско-правовых требований в данном случае – гражданская или уголовная. Однако, прежде чем дать на него ответ, следует определиться с содержанием понятия «гражданская процессуальная форма».

На сегодняшний день решение данной проблемы было предложено в рамках трех основных подходов, где гражданская процессуальная форма рассматривается как: система правил гражданского судопроизводства[2]; порядок осуществления правосудия по гражданским делам[3]; сложное явление, состоящее из системы требований (норм гражданского процессуального права) и порядка осуществления правосудия (гражданского процесса)[4]. Последняя точка зрения представ-

[*] *Алексеев Андрей Анатольевич* – доцент кафедры гражданского права и гражданского судопроизводства Южно-Уральского государственного университета (Челябинск), кандидат юридических наук, доцент.

ляется нам наиболее приемлемой, поскольку очевидно, что урегулировать при помощи норм права особенности рассмотрения каждого гражданского дела невозможно. Более того, сам законодатель в ряде случаев отказывается от императивных предписаний, предоставляя суду право действовать по своему усмотрению. Например, судья вправе совершать любые необходимые процессуальные действия на этапе подготовки гражданского дела, применять любые меры по обеспечению иска[5] и т. д. Другими словами, даже при отсутствии четких нормативных предписаний суд вынужден облекать в определенную процессуальную форму совершаемые процессуальные действия. Однако отказ от нормативного регулирования порядка гражданского судопроизводства также представляется маловероятным, поскольку это приведет к тому, что у каждого судьи в каждом гражданском деле будет существовать свой «собственный процесс». Последнее неизбежно приведет не только к хаосу в судах, но и создаст основу для безграничного судейского произвола. При указанных обстоятельствах можно сказать, что закон содержит основные правила, определяющие содержание гражданской процессуальной формы, тогда как их применение, а в исключительных случаях, дополнение или даже создание зависит от обстоятельств конкретного гражданского дела и судейского усмотрения.

Кроме того, в теории неоднозначно решается и вопрос об отраслевой принадлежности норм, регулирующих порядок рассмотрения гражданских дел. Так, одни видят их источник в законе, не указывая его отраслевой принадлежности, другие говорят о нормах гражданского процессуального права или даже Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации[6]. При этом, с одной стороны, институт гражданского иска в уголовном процессе регулируется исключительно нормами УПК РФ, что должно говорить о применении уголовной процессуальной формы. С другой стороны, согласно ч. 1 ст. 1 ГПК РФ порядок гражданского судопроизводства может определяться Конституцией Российской Федерации, ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», ГПК РФ и иными принимаемыми в соответствии с ними федеральными законами. То есть, источником гражданской процессуальной формы могут являться любые нормативные правовые акты, которые содержат процессуальные предписания и не противоречат ГПК РФ. Более того, нормы, расположенные в ГПК РФ, как правило, являются общими по отношению к нормам, закрепленным в иных источниках, которые приобретают статус специальных. Учитывая сказанное, можно допустить, что отдельные аспекты гражданской

процессуальной формы может регулировать и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Разграничивая гражданскую и уголовную процессуальные формы, можно указать на различную степень диспозитивности, применяемые институты и терминологию. Так, диспозитивные начала более характерны для гражданского процесса, однако присутствуют и в уголовном процессе. Например, здесь допускается выбора суда, который будет рассматривать дело (ст. 35 УПК РФ), использование особого порядка судебного разбирательства (ст. 314 УПК РФ). Более того, уголовные дела частного и частнопубличного обвинения возбуждаются только по инициативе потерпевшего (ст. 147 УПК РФ), который при этом вправе после возбуждения дела примириться с обвиняемым (подозреваемым) лицом и тем самым прекратить производство по уголовному делу (ст. 25 УПК РФ). Однако отступление от императивных правил допускается здесь только в предусмотренных законом случаях. Применение же диспозитивных методов регулирования при рассмотрении гражданско-правовых притязаний в уголовном процессе не зависит от категории заявленных требований или иных обстоятельств.

Внимание следует обратить и на используемые в данном случае институты. В частности, для дополнительной защиты имущественных интересов потерпевшего в уголовном процессе был введен институт обеспечения иска. И, наконец, отметим терминологию, не характерную для уголовной процессуальной формы. В частности, стороны именуются «гражданский истец» и «гражданский ответчик», заявленное требование обозначено как «гражданский иск» (ст. 44, 54 УПК РФ) и т. д. Все это атрибуты искового производства, правила которого, как известно, являются основой гражданской процессуальной формы.

Все вышесказанное позволяет сделать следующие выводы. Содержание гражданской процессуальной формы определяют не только нормы права, но и ряд других факторов, например, судейское усмотрение, судебная практика, обстоятельства конкретного дела и т. д. В этой связи гражданскую процессуальную форму можно определить, как порядок рассмотрения гражданских дел, определяемый законом и другими факторами. Правила, регулирующие гражданскую процессуальную форму, могут содержаться в нормативном правовом акте любой отраслевой принадлежности, в том числе в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации. Вместе с тем, гражданская процессуальная форма представляет собой целостное явле-

ние, которое охватывает весь процесс рассмотрения именно гражданских дел, то есть их возбуждение, подготовку, вынесение и пересмотр принятых судебных актов и т. д. Применение ее отдельных частей в различных ситуациях иными, кроме суда, лицами (нотариусами при обеспечении доказательств, третейскими судами и т. д.) не говорит о том, что они используют гражданскую процессуальную форму. То есть, степень диспозитивности, институты и терминология, используемые при рассмотрении гражданского иска в уголовном процессе, позволяют говорить о применении не гражданской процессуальной формы в целом, а всего лишь ее отдельных элементов.

© Алексеев А. А., 2018

---

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 9 декабря 2018 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4921; 2018. № 9. Ст. 1288. Ст. 20. Ч. 1; Ст. 44.

[2] *Сахнова Т. В.* Курс гражданского процесса: Учебное пособие. М., 2014. С. 64.

[3] *Гражданское* процессуальное право: Учебник / Под ред. М. С. Шакарян. М., 2004. С. 31.

[4] *Егорова О. В.* Сущность гражданской процессуальной формы: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2001. С. 12–13.

[5] Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ (ред. от 1 января 2017 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 5.

[6] *Алексеев А. А.* Альтернативные источники регулирования гражданского судопроизводства // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2017. № 1. С. 175–178.

Е. Ф. Мельникова*

РОЛЬ ПОЛИЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА.

Функция обеспечения безопасности участников уголовного процесса является одной из важнейших уголовно-процессуальных функций, выполняемых правоохранительными органами. Полиция является важнейшим из них.

В обеспечении безопасности нуждаются не только потерпевшие от преступных посягательств, а также свидетели и другие участники уголовного процесса, особенно это актуально при производстве по тяжким и особо тяжким преступлениям.

Надо отметить, что угроза безопасности со стороны преступников удерживает некоторых лиц, которые стали жертвами или свидетелями преступлений, от участия в процессе. Неявка по вызову к следователю или в суд превратилась в заурядное, привычное явление, а между тем речь идёт о невыполнении своего гражданского долга, отстаивании своей гражданской позиции. Показания весьма значимы для расследования и раскрытия преступлений, это важнейший источник доказательственной информации, поэтому обеспечение их получения является чрезвычайно важной деятельностью.

Как писал И. Л. Петрухин, обеспечение безопасности лиц, содействующих уголовному правосудию, является гарантией самого правосудия. Причем гарантией не менее важной, чем право обвиняемого на защиту и иные основополагающие традиционные институты уголовного судопроизводства. Это государственная задача, обязанность государства, выполнение которой направлено на обеспечение как публичных, так и личных интересов[1].

Для регулирования данных правовых отношений кроме УПК РФ существует Федеральный закон «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ[2], а также Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2013 г. № 586 «Об утверждении Государственной программы "Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014–2018 годы"»[3].

* *Мельникова Екатерина Фёдоровна* – адъюнкт кафедры уголовного процесса Нижегородской академии МВД России.

Для реализации вышеназванных норм в различных регионах, в том числе и в Нижегородской области создан Центр по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите при ГУВД по Нижегородской области (далее – Центр).

Основными функциями центра является применение мер безопасности в целях защиты жизни и здоровья лиц, в отношении которых в установленном порядке принято решение о применении мер государственной защиты, а также оперативно-розыскная деятельность с целью выявления и привлечения к уголовной ответственности так называемых «угрозоносителей». Таким образом, на данный момент времени в системе внутренних дел существует ведомство, основная роль которого:

1) оперативно-розыскные мероприятия по выявлению потенциальных угроз участникам судопроизводства;

2) обеспечение безопасности защищаемых лиц и их имущества;

3) обеспечение безопасности должностных лиц, подлежащих защите.

Самыми востребованными из мер безопасности являются личная охрана, охрана жилища и имущества, выдача специальных средств защиты, оружия и оповещения. Интересно, но мероприятия по изменению внешности в России не применялись ни разу, тогда как в США эта мера имеет место быть. Дороговизна и риски определенного характера определяют нецелесообразность этой меры. Так может ее следует вообще отменить? Скорее всего, да, но возможно она еще пригодится для исключительных случаев.

Необходимо отметить, что Центр реализует механизм осуществления мер государственной защиты в сотрудничестве со следственными подразделениями и иными подразделениями. Например, основание для применения мер государственной защиты является наличие достаточных данных, что участнику уголовного судопроизводства или его близкому родственнику от преступной стороны поступают угрозы о причинении вреда здоровью либо имуществу. Проверив данную информацию суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель имеют право принять решение в пределах своей компетенции о применении государственных мер защиты для обеспечения безопасности участника процесса. Соответственно указанные органы могут лишь давать поручения о применении мер государственной защиты или применении дополнительных мер государственной защиты, а также их отмены.

Учитывая, что роль Центра заключается в своевременном обес-

печении безопасности участников уголовного процесса, встаёт вопрос в какой момент расследования могут применяться меры защиты. Здесь есть некоторые проблемы.

В ч. 3 ст. 11 УПК РФ указывается, что меры для обеспечения безопасности участников судебного разбирательства принимаются только тогда, когда имеются достаточные данные о том, что этим лицам угрожают убийством, применением насилия, уничтожением или повреждением их имущества либо иными опасными противоправными деяниями. Если преступники или иные заинтересованные лица угрожают конкретным участникам судебного разбирательства убийством или иными опасными противоправными деяниями, то, естественно, они уже знают этих участников судебного разбирательства.

В связи с этим, становятся бессмысленными перечисленные в ч. 9 ст. 166 УПК РФ мер безопасности, направленных на то, чтобы данные об их личности не указывались в протоколах следственных действий, в которых они участвуют или чтобы их подлинные данные не оглашались в судебном разбирательстве и допрос их проводился в условиях, исключающих визуальное наблюдение (ч. 5 ст. 278 УПК РФ)[4].

Выяснив процессуальный момент применения мер обеспечения безопасности в отношении участников уголовного судопроизводства, разберемся, как же защищаются сведения об их личности. Прежде всего, нужно сказать, что все мероприятия проводятся с соблюдением конфиденциальности. За разглашение данных ст. 311 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность. Но следователи не всегда относятся с должным вниманием к соблюдению секретности документов, содержащих сведения о лицах, подлежащих государственной защите. Зачастую эти сведения помещаются в конверт и хранятся в уголовном деле. То есть режим секретности не соблюдается. На практике были прецеденты, когда во время ознакомления с материалами уголовного дела обвиняемый вскрывал конверт с секретными сведениями, несмотря на то, что в ч. 9 ст. 166 УПК РФ указано хранить конверт в условиях, исключающих возможность ознакомления.

Таким образом, мероприятие по исключению данных о личности из материалов уголовного дела, по нашему мнению проводится халатно. Необходимо предпринять меры по ужесточению правил хранения сведений о защищаемом лице. Принять во внимание, что вскрыть конверт, даже опечатанный, любому человеку не составляет труда.

Также условия конфиденциальности могут нарушаться самим защищаемым лицом. А. В. Щербаков, начальник Центра по обеспече-

нию безопасности лиц, подлежащих государственной защите при ГУВД по Нижегородской области, в ходе интервью заявил, что необходимо ввести уголовную ответственность за разглашение государственной тайны тем лицам, которых мы защищаем. «Проведя огромную работу по обеспечению безопасности лица, потратив большие денежные средства, задействовав своих сотрудников, чье время и здоровье мы ценим, сталкиваемся с тем, что наш подзащитный может легко рассекретить себя сам любому родственнику или даже другу во время беседы. Особенно, учитывая тот факт, что за это не установлено никакой ответственности», – говорит А. В. Щербаков. Поэтому необходимо дополнить ст. 311 УК РФ и определить уголовную ответственность за разглашение сведений, содержащих государственную тайну лицам, в отношении которых применяются меры государственной защиты и с которыми заключен соответствующий Договор.

Одной из самых эффективных мер выявления и предупреждения угроз является контроль и запись телефонных переговоров, которое проводится в соответствии с ч. 2 ст. 186 УПК РФ. Эта мера осуществляется при наличии угрозы в отношении свидетеля, потерпевшего или их близких родственников, родственников, близких лиц.

Действительно, данная мера довольно-таки эффективна. Она позволяет доказать реальность угроз в отношении участников уголовного процесса и вовремя их обезопасить. Данное оперативно-розыскное мероприятие осуществляется на основании письменного заявления или судебного решения лица, которому угрожают. При этом, следователь не обязан ставить в известность вышеуказанных лиц. Таким образом, нарушается конституционное право на тайну личной жизни. По нашему мнению, данную меру необходимо использовать в отношении каждого свидетеля и потерпевшего по тяжким и особо тяжким делам, ставя его в известность, особенно если преступления совершены против жизни и здоровья или связаны с организованной преступностью. Тогда прослушивание телефонных переговоров будет выступать как превентивная мера и лицо, которому угрожают, вовремя получит защиту. А по другим категориям дел только на основании заявления участника уголовного судопроизводства.

Подводя итоги, следует сказать, что Центр по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите при ГУВД по Нижегородской области, осуществляют очень важную роль в механизме расследования преступлений, взаимодействия со следствием. На его плечи ложится защита лиц, содействующих правосудию. Свидетельские показания данных лиц зачастую играют определяющую

роль в суде, становятся главным доказательством по делу. Задача Центра заключается в обеспечении сохранности лиц, сотрудничающих с правосудием и с этой задачей Центр успешно справляется.

© Мельникова Е. Ф., 2018

---

[1] *Петрухин И. Л.* Человек и власть (в сфере борьбы с преступностью). М., 1999. С. 64–65.

[2] Федеральный закон от 20 августа 2004 года № 119-ФЗ (ред. от 7 февраля 2017 года) «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2004. № 34. Ст. 3534; http://www.pravo.gov.ru–07.02.2017).

[3] Постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2014 года № 898 «О внесении изменения в Государственную программу "Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014–2018 годы"» // СЗ РФ. 2014. № 37. Ст. 4956.

[4] *Степанов А. А.* Проблемы обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства по делам о преступлениях, совершенных организованными группами // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. СПб., 2004. № 6. С. 39–46.

Ю. А. Кудрявцев*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Под экономической безопасностью государства традиционно понимают состояние защищенности экономики государства от внутренних и внешних угроз. Экономическая безопасность государства в условиях рыночных государственных режимов имеет свою специфику с учетом особенностей развития самого общества. Вместе с тем, можно выделить следующие *общие экономические функции государственных органов, характерные для рыночной экономики* любой страны, реализация которых приводит, в конечном счете, к реализации единой внутренней экономической функции государства:

1) поддержка функционирования рыночной системы путем обеспечения правовой базы, создания конкурентной среды и ее защиты через антимонопольное законодательство;

2) проведение эффективной перераспределительной политики (корректировка распределения дохода и богатства, распределения ресурсов);

3) осуществление макроэкономического регулирования с целью стабилизации экономики, контроля над уровнем занятости, инфляции, стимулирования экономического роста и т. п.;

4) ограничение действия некоторых элементов рыночного механизма, корректировка недостатков, присущих рыночному экономике.

Защищенность экономики от внешних угроз обеспечивается реализацией внешних экономических функций государства по следующим основным направлениям:

1) проведение эффективной внешнеэкономической политики;

2) достижение и сохранение национальных конкурентных преимуществ государства в мировой экономике;

3) обеспечение экономической безопасности.

Экономическая безопасность государства во многом зависит от политического режима, который способствует мобилизации военно-экономического потенциала страны на достижение стоящих перед ней стратегических целей; формирует управляемую и динамичную

* *Кудрявцев Юрий Анатольевич* – доцент кафедры экономической безопасности и управления социально-экономическими процессами Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

социальную структуру, стабилизирующую внутреннее положение государства; создает оптимальные условия работы органов власти и управления, обслуживает их постоянное взаимодействие и обратную связь с населением; влияет на внешнеполитическую обстановку, и, в конечном счете, гарантирует эффективную управляемость и саморегуляцию всей общественно-политической системы[1].

На государственные органы, составляющие в своей совокупности и единстве механизм российского государства, возлагается выполнение многих важнейших задач, в том числе обеспечение и охрана прав, свобод и законных интересов граждан, общественного порядка, борьба с преступностью, обеспечение национальной безопасности. Актуальной задачей для всего государственного аппарата является необходимость совершенствования финансового, банковского, налогового, таможенного законодательства, поддерживать частное предпринимательство и противодействовать экономическим правонарушениям, усилить государственный контроль за экономической сферой в целом. Реализация указанных направлений деятельности во многом зависит от эффективности работы правоохранительных органов.

9 марта 2017 г. на расширенном заседании коллегии МВД России министр внутренних дел России В. Колокольцев особо выделил проблему обеспечения экономической безопасности государства[2]. Глава МВД России отметил, что основные усилия правоохранительных органов направлены на предотвращение хищений финансовых средств, выделяемых из федерального бюджета на поддержку важнейших секторов экономики, реализацию федеральных целевых программ и крупнейших инвестиционных проектов, а также подготовку к проведению крупных спортивных мероприятий в России.

По словам министра внутренних дел Российской Федерации, достаточно сложная ситуация сохраняется в жилищно-коммунальном хозяйстве. С учётом социальной значимости данной проблемы активизирована работа по пресечению преступлений, совершаемых должностными лицами управляющих компаний и государственных структур.

Предприняты дальнейшие шаги по стабилизации оперативной обстановки в финансово-кредитной сфере. В целях выявления и пресечения незаконных финансовых операций осуществляется информационное взаимодействие с Банком России и Агентством по страхованию вкладов.

Глава МВД России подчеркнул, что принципиальное значение

имеет пресечение оборота фальсифицированной алкогольной и другой спиртсодержащей продукции, зачастую представляющей угрозу жизни и здоровью граждан. В этой связи организовано проведение дополнительных оперативно-розыскных и профилактических мероприятий. По выявленным фактам незаконного оборота алкогольной продукции в 2016 г. возбуждено более 7 тыс. уголовных дел, пресечено 115 тыс. административных правонарушений, изъято свыше 2 млн декалитров спиртсодержащей продукции, в том числе более 1600 тыс. декалитров готовой.

Первостепенное внимание уделяется реализации Национального плана противодействия коррупции. В 2016 г. сотрудниками полиции пресечено свыше 25,5 тыс. преступлений коррупционной направленности. Совместными усилиями всех правоохранительных органов к уголовной ответственности привлечено 1300 должностных лиц различного уровня, причастных к совершению коррупционных преступлений.

13 мая 2017 г. Указом Президента Российской Федерации № 208 была принята Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.[3]

В соответствии с данной Стратегией, основными вызовами и угрозами экономической безопасности являются: стремление развитых государств использовать свои преимущества в уровне развития экономики, высоких технологий (в том числе информационных) в качестве инструмента глобальной конкуренции; усиление структурных дисбалансов в мировой экономике и финансовой системе, рост частной и суверенной задолженности, увеличение разрыва между стоимостной оценкой реальных активов и производных ценных бумаг и др. Особое место среди вызовов и угроз занимают высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере, а также сохранение значительной доли теневой экономики.

Одним из показателей состояния экономической безопасности Стратегия называет уровень преступности в сфере экономики.

Основными задачами по реализации направления государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности, касающегося обеспечения безопасности экономической деятельности, являются:

1) снижение рисков ведения предпринимательской деятельности, связанных с возможностью использования формальных поводов для ее остановки, а также недопущение избирательного правоприменения в отношении субъектов предпринимательской деятельности;

2) профилактика, предупреждение и предотвращение рейдерских захватов, иных преступных и противоправных действий в хозяйственно-финансовой сфере, осуществляемых в том числе с вовлечением представителей правоохранительных, регулирующих и контрольно-надзорных органов, государственных корпораций и компаний с преобладающим участием Российской Федерации;

3) создание условий, исключающих возможность сращивания интересов должностных лиц бизнес-структур и представителей государственных органов, профилактика и предупреждение формирования коррупционных схем их взаимодействия, в том числе с участием в этих схемах представителей бизнеса иностранных государств;

4) предотвращение преднамеренного банкротства и иных противоправных действий в отношении субъектов экономической деятельности;

5) повышение уровня безопасности и антитеррористической защищенности критически важных и потенциально опасных объектов;

6) противодействие деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, направленной на нанесение ущерба стратегически важным отраслям национальной экономики Российской Федерации, в первую очередь оборонно-промышленному, топливно-энергетическому и транспортному комплексам.

Таким образом, преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности относятся к числу основных угроз государственной и общественной безопасности. При этом государство сосредоточивает свои усилия и ресурсы на следующих экономических приоритетах устойчивого развития: повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения и экономический рост. И в этом направлении особое место занимают правоохранительные органы государства.

© Кудрявцев Ю. А., 2018

[1] *Кудрявцев Ю. А.* К вопросу о влиянии политических режимов на экономическую безопасность государства // Экономическая безопасность личности, общества, государства: проблемы и пути обеспечения: Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции: В 2-х т. СПб., 2016. С. 131.

[2] Выступление В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 9 марта 2017 г. – https: //мвд.рф/news/item/9628493 (дата обращения 04.03.2018).

[3] Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 года № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 20. Ст. 2902.

А. В. Грачев*

МЕСТО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКИ В УПРАВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В истории России правоохранительные органы и органы внутренних дел, в частности, всегда занимали значимое место в системе государственного управления. Научные исследования и разработки в области различных отраслей права, криминалистики, криминологии всегда выступали фундаментом для деятельности органов внутренних дел, что, конечно, не случайно, учитывая, что основной задачей органов внутренних дел в правовых государствах является защита прав отдельных граждан и правопорядка в обществе в целом.

Между тем, экономический аспект правоохранительной деятельности долгое время оставался второстепенным и не востребованным как для научной мысли, так и для практиков-управленцев в отечественной правоохранительной системе. В начале 1970-х годов появились первые зарубежные исследования, посвященные экономической теории преступности и экономической роли правоохранительных органов. Работы Нобелевского лауреата Г. Беккера, Р. Андерсона, М. Рейнолдса и других исследователей проблем взаимосвязи экономики, преступности и правоохранительной деятельности получили широкую известность в мире. В России же экономические аспекты деятельности органов внутренних дел стали объектом научных разработок только в начале 1990-х.

Выделим ***основные***, на наш взгляд, ***аспекты и формы влияния экономики на правоохранительную деятельность и деятельность органов внутренних дел***.

Первый аспект связан с необходимостью *учета объективных экономических законов при определении норм и правил*, исполнение которых должны контролировать и обеспечивать правоохранительные органы. Именно через правовые предписания и запреты государство регулирует экономические отношения, именно через статьи соответствующих законов государство определяет, что легально, а что нет, что дозволено, а что запрещено. Соответственно,

* *Грачев Александр Владимирович* – заместитель начальника кафедры бухгалтерского учета, анализа и аудита Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат экономических наук, доцент.

правовые нормы определяют объект для правоохранительной деятельности. Функционал государства в рыночной экономике красноречиво выразил бывший премьер-министр Великобритании У. Гладсон: «Обязанность правительства создавать такие условия, чтобы людям было трудно совершать дурное и легко поступать правильно»[1]. Следовательно, для эффективной борьбы с преступностью важно не только определить, как эффективно защищать установленные правила, но и эффективность того, что защищать.

Используя экономическую терминологию, достаточно точно отразил зависимость преступности от эффективности правовой регламентации отношений внутри социально-экономической системы норвежский криминолог Н. Кристи, который пишет: «Нарушения закона – в значительной мере должны рассматриваться как часть цены, которую нам приходится платить за то, каким образом мы организуем наши социальные системы»[2].

Соответственно, научные исследования в данной сфере должны быть направлены на поиск эффективных правовых норм, отвечающих реальным потребностям экономики и общества, соблюдать и исполнять которые было бы выгодно, как с экономической, так и с иных точек зрения, абсолютному большинству.

Задача представителей органов внутренних дел – практиков и деятелей науки здесь видится в участии в правотворческой деятельности, в совершенствовании права на основе имеющейся информации о видах и причинах правонарушений, а также о требуемых и фактических правоохранительных инструментах органов внутренних дел. При этом следует учесть, что без специальных знаний объективных законов экономики разработка правовых норм, регулирующих экономические отношения, вряд ли увенчается успехом. Вряд ли борьба с налоговыми правонарушениями будет эффективна в долгосрочной перспективе без учета экономического закона Лаффера, или же борьба с субъектами теневой экономикой без учета экономической формулы преступности Беккера.

Второй аспект влияния экономики на правоохранительную деятельность связан с *экономическим детерминизмом преступности*.

В данном случае имеется в виду положение об объективном порождении преступности в условиях капиталистических отношений,

которое обусловлено:

– приоритетом целевой установки получения прибыли над средствами ее получения, в том числе и преступными;

– институтом конкурентной борьбы, предполагающей не только «победителей», но и «проигравших», защиту которых рынок не реализует;

– искусственным формированием роста потребностей граждан, несоответствующих их объективным возможностям, наиболее вероятным способом удовлетворения которых является преступление.

Экономическое значение деятельности правоохранительных органов в данном случае перспективно рассматривать через призму потенциальных издержек правонарушителей, определяемых величиной санкций и вероятностью их применения.

Третий аспект экономических исследований правоохранительной деятельности заключается в рассмотрении *правоохранительной деятельности* как реализации функций государства по предоставлению населению страны чистых общественных благ, таких как безопасность и правопорядок.

В данном контексте научные исследования должны быть направлены на оптимизацию деятельности органов внутренних дел через повышение качества и снижения цены правоохранительной услуги[3].

Наконец, четвертый аспект экономических исследований в области управления органами внутренних дел заключается *разработке инструментов повышения экономической эффективности и законности использования имеющихся в распоряжении органов внутренних дел ресурсов* как на макро-, так и на микроуровнях.

В рамках данного аспекта исследуются вопросы организационно-правовых основ бухгалтерского учета, финансирования, материально-технического и кадрового обеспечения, а также повышения эффективности контрольно-ревизионной деятельности.

В заключение отметим, что правоохранительная деятельность немыслима без специальных экономических знаний, ведь именно в экономике, в той или иной степени, кроется причина большинства преступлений. Соответственно, и борьба с ними видится только с учетом требований экономических законов.

© Грачев А. В., 2018

[1] *Губанов А. В.* Эволюция теории и практики института полиции в зарубежных государствах. – http://www.narcom.ru/law/system/27.html (дата обращения: 01.02.2018)

[2] *Кристи Н.* Приемлемое количество преступлений. СПб., 2006. 182 с.

[3] См. более подробно: *Грачев А. В.* Последствия высокой цены правоохранительной услуги: взгляд экономиста // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2017. С. 322–324.

А. Н. Литвиненко[*]
Ю. А. Лозина[**]

ТЕНЕВАЯ ЭКОНОМИКА В СТРОИТЕЛЬСТВЕ И РОЛЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ СТРУКТУР В ЕЕ ПРЕОДОЛЕНИИ

Проблема теневой экономики и связанных с ней организованной преступностью и коррупцией, в современных условиях социально-политического и экономического развития Российской Федерации, является исключительно актуальной. Показателем этого является эффективная работа соответствующих государственных органов, выявляющих такие факты. От того, насколько при разрешении этих проблем будут учтены государственные, общественные и личные потребности, во многом зависит перспективное формирование производственных отношений в нашей стране, материальное и моральное благополучие граждан, состояние международных связей, реальная значимость России в мировом сообществе и даже ее судьба.

Среди наиболее значимых проблем – существенные пробелы законодательства, позволяющие безнаказанно действовать определенным лицам и структурам на территории государства, недостаточно четкое установление законодателем преступности и наказуемости деяний в сферах теневой экономики, организованной преступности и коррупции, в частности, преступлений. Здесь также необходимо особо выделить отсутствие возможности использования антикоррупционной экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, слабой налоговой политике государства. Существуют проблемы и в правоприменении имеющегося законодательства, выражающиеся в обеспечении действенности норм закона об ответственности за упомянутые деяния, в следственной и судебной практике, в практике органов внутренних дел.

Либерализация экономической деятельности, передача госсобственности в частные руки по необоснованно заниженной стоимости в 90-е годы и допуск в экономику теневого капитала при отсутствии

[*] *Литвиненко Александр Николаевич* – профессор кафедры экономической безопасности и управления социально-экономическими процессами Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор экономических наук, профессор.

[**] *Лозина Юлия Александровна* – старший преподаватель кафедры гражданского права и гражданского процесса Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

эффективного механизма контроля и защиты от противоправных посягательств создали благоприятные условия для внедрения в экономические отношения преступных элементов, подкупа служащих аппарата государственной власти и управления, по существу, бесконтрольного распоряжения госимуществом многими хозяйственными руководителями государственных предприятий и организаций. Важнейшим фактором дестабилизации экономической и социальной жизни стали теневая экономика и криминальное предпринимательство.

В нейтрализации теневой экономики и борьбе с криминальными явлениями ведущее место занимают правоохранительные органы. В широком смысле главной задачей правоохранительных органов попрежнему остается активная поддержка и защита осуществляемых в обществе преобразований: в экономической сфере – развитие и укрепление рыночных отношений, в социальной – соблюдение принципов социальной справедливости, в духовной – восстановление общечеловеческих моральных и этических норм.

Правоохранительным структурам требуется разработка и внедрение ясных, обоснованных хозяйственно-правовых методов детенизации в сфере строительства, преодоление условий, вызывающих «теневые» отношения, направленных на выявление и предотвращение преступлений в сфере экономики.

Проблеме теневой экономики уделяет должное внимание Федеральная служба государственной статистики. В целях отражения объективности процессов, происходящих в инвестиционной и строительной деятельности, соответствующим управлением Росстата ежемесячно производятся «досчеты» по основным стоимостным показателям статистики строительства. В настоящее время осуществляется работа по определению параметров так называемой неформальной экономики, под которой понимается деятельность строительных организаций, не подлежащая статистическому наблюдению традиционными способами. В частности, по данным Росстата, с 2011 по 2015 г. показатель корректировки валовой добавленной стоимости на экономические операции, не наблюдаемые прямыми статистическими методами (в процентах к валовой добавленной стоимости соответствующего вида экономической деятельности) вырос с 14,2 % до 18,6 %. При этом данный показатель по теневым операциям юридических лиц с 9,8 вырос до 11,4 по годам, соответственно[1].

Показателем увеличения объема теневого сектора является также выросший уровень неформальной занятости в определенных отраслях экономики. Лидерами здесь являются сферы торговли и ре-

монта, сельское хозяйство и строительство, в которых в совокупности по итогам 2017 г. занято 9 млн неформальных работников[2]. В соответствии с отчетом Росстата на 1 июня 2017 г., задолженность по заработной плате в строительном секторе экономики составила 815 млн руб.[3]

Анализ взаимосвязей, основанных на систематическом отслеживании и анализе имущественных и хозяйственных сделок в строительной отрасли, позволяет выявить существующие и потенциальные схемы уклонения от налогов. Это, в частности, обналичивание денежных средств за счет фиктивных сделок и нелегальные выплаты зарплаты. Приведем реальный пример. В Саратове было вынесено решение о невыплате работникам заработной платы директором ООО, работающего по субподряду. Директор, заключая фиктивные сделки, вывел денежные средства со счета организации и в связи с этим не смог обеспечить платежеспособность Общества[4].

Механизм уклонения от налогов, используемый конкретным предприятием, зависит от вида хозяйственной деятельности, осуществляемой этим предприятием. В условиях российской экономики деятельность предприятий осуществляется через бартер и другие формы неденежных расчетов, недоступных для налоговых изъятий. Организация финансирования и формирование финансовых результатов осуществляется в других, юридически обособленных структурах бизнеса.

Фиктивные сделки используются на стадии формирования себестоимости и представляют собой оплату услуги, которой не было в действительности, с последующим возвратом средств в форме нелегальной наличности. Это позволяет снизить налог на прибыль и НДС, а также избежать уплаты социальных налогов на фонд заработной платы за счет выплат зарплаты в нелегальной форме.

Критериями выявления схем ухода от налогов с использованием фиктивных сделок могут быть: наличие большого числа аффилированных структур, слишком низкий уровень официально начисленной заработной платы, плохие (по сравнению с другими подобными предприятиями) формальные показатели финансовой отчетности.

Немаловажное значение здесь играет деятельность органов внутренних дел. Правоохранительным структурам необходимо искать новые формы и методы выявления преступлений в строительной сфере.

Все вышеперечисленные проблемы в большей степени относятся к деятельности субъектов хозяйствования по производству товаров и услуг с целью их реализации во всех легальных сферах и секторах экономики, осуществляемую с нарушением законов, норм и правил хозяйствования.

Что касается нелегальных сфер, главными из них в строительной сфере являются: совершение преступлений при перевозке грузов, обеспечение охраны объектов капитального строительства и предотвращение правонарушений и преступлений на стройке.

Преступность в сфере экономики, грузовых перевозок, постепенно, объективно превращается в разновидность доходного «предпринимательства», действующего в межрегиональном масштабе. Обеспечение сохранности грузов, особенно при мультимодальной перевозке, требует больших денежных и временных затрат, однако, как убедительно показывают специалисты, эффективная сохранность или надежность грузов не только увеличивает получение прибыли, но и в существенной мере влияет на престиж фирмы, что особенно важно в условиях острой конкурентной борьбы на железнодорожном и автотранспорте как основных в России.

Одним из методов детенизации в строительной отрасли является деятельность ОВД по раскрытию, расследованию преступлений на транспорте. Однако, законодательство, регулирующее ответственность за правонарушения в этой сфере, постоянно изменяется и дополняется. Нарушаются требования, предъявляемые к составлению административно-процессуальных документов; сроки производства и рассмотрения дел; граждан незаконно привлекают к административной ответственности вместо уголовной и т. д. Многие кражи грузов остаются не раскрытыми в связи с упущением при производстве первоначальных следственных действий, отсутствии хороших знаний в области грузовых перевозок, коммерческой деятельности, многочисленных нормативных актов у лиц, проводящих следственные действия, нарушении правил грузоперевозочного процесса либо документального оформления перевозочных операций[5].

Охрана строительных объектов и пресечение правонарушений и представляет собой сложный процесс, в котором важное место занимает деятельность охранных предприятий подразделений вневедомственной охраны Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, администраций объектов и других заинтересованных сторон.

К основным видам преступных посягательств на объекты

строительства относятся: хищение товарно-материальных ценностей и денежных средств, уничтожение и повреждение имущества, а также незаконное проникновение на охраняемый объект посторонних лиц.

Основными действующими лицами, участвующими в правонарушениях на строительных объектах, являются: случайные люди (прохожие), хулиганы, рядовые строители («несуны») и злоумышленники.

К последним, как правило, относятся люди, действующие с размахом: руководители строительных объектов (бригадир, мастер, прораб, начальник участка и т. п.); сотрудники охраны; другие лица (преступные элементы, антисоциальные личности и т. п.). Особую опасность представляют собой объединения сотрудников охраны с руководителями строек. Для этой категории людей будут недостаточны ограждения строек, предупредительные надписи или свисток охранника.

Самую большую группу правонарушителей составляют рядовые строители, так называемые несуны. Как правило, эта категория несет со стройки товарно-материальные ценности только для себя или близких людей. Но их опасность для строительных объектов велика.

Таким образом, как отмечалось выше, строительный комплекс является сосредоточением крупных финансовых, материальных, людских ресурсов. Поэтому его охрана должна быть активной и носить предупредительный характер, отвечать требованиям реальной обстановки с использованием принципов скрытности и демонстративности охраны с учетом ситуации, складывающейся вокруг объекта.

Для предотвращения развития теневой экономики в строительстве целесообразно повышать доверие к институтам государственной власти, в том числе полиции, постепенно устранять чрезмерную регламентацию предпринимательской деятельности; установить ответственность за искажение полноты и достоверности документов бухгалтерского учета и отчетности в строительстве, приводящих к сокрытию доходов; ввести механизмы постепенного снижения сферы криминального наличного денежного оборота в строительстве; совершенствовать законодательную систему России в целом, способствующую эффективной борьбе с коррупцией и криминальными проявлениями на всех уровнях.

В связи с реализацией концепции об организации параллельных правоохранительных структур, осуществляющих борьбу с экономическими преступлениями (МВД, ФСБ, Минюст), возникла необходимость законодательного определения их общей компетенции на ста-

дии выявления, предупреждения и раскрытия всех видов экономических правонарушений. Координация действий предполагает создание единого информационного фонда и использование его всеми заинтересованными лицами.

Актуальность задачи использования гражданско-правовых методов преодоления явлений теневой экономики в сфере строительства диктует необходимость систематического информирования предпринимателей о тенденциях, направлениях и способах действий, используемых теневой экономикой в сфере капитального строительства жилья. Для этого необходимо оперативно обобщать и публиковать материалы о приемах нечестной конкуренции, статистические данные о различных прямых и косвенных экономических показателях для получения информации о реальном состоянии дел в капитальном строительстве; создать единую централизованную систему информации о правонарушениях на основе организации централизованного банка данных и др., привлекать подразделения полиции для консультирования предпринимателей об эффективных методах защиты от нечестной конкуренции.

© Литвиненко А. Н., 2018
© Лозина Ю. А., 2018

[1] *Национальные* счета России в 2011–2016 годах: Статистический сборник. М., 2017.

[2] *Имаев В.* РБК: неформальная экономика в России выросла до рекордных размеров // Росбизнесконсалтинг. 18. 04. 2017. – https://incrussia.ru/news/rbk-neformalnaya-ekonomika-v-rossii-vyrosla-do-rekordnykh-razmerov/ (дата обращения: 14.01.2018)

[3] Росстат: официальный сайт. – http://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d02/120.htm (дата обращения: 15.01.2018).

[4] Задолжавшего работникам зарплату директора оштрафовали на 120000 рублей // ИА «Саратовинформ». – http://sarinform.com/lenta/archives/new/2018/2/9/73612 (дата обращения: 09.02.2018).

[5] *Крашенинников С. В., Карпенко В. М.* К вопросу об обстоятельствах, подлежащих установлению по делам о хищении грузов из подвижного состава железнодорожного транспорта // Вестник криминалистики. 2014. Вып. 1(49). С. 23–27.

Д. Г. Шелестинский[*]

О СУБЪЕКТАХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ущерб от деятельности по легализации доходов, полученных преступным путем, увеличивается год от года. Необходимо отметить, что в России только относительно недавно началось формирование эффективной системы противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, а объем оттока капитала из страны за последние 5 лет составил более 554 млрд долларов США, из которых на сомнительные операции по данным Центрального Банка пришлось около 40 %.

Российской Федерации в 2018 г. предстоит пройти очередную оценку Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), которая, по мнению автора, может оказать влияние, в том числе, и на объем инвестиций, поступающих в страну в условиях кризиса.

Правоохранительные органы, в частности, Министерство внутренних дел Российской Федерации ведут активную работу, направленную на противодействие легализации доходов, полученных преступным путем.

Серьезность рассматриваемой проблемы подчеркивают суммы легализуемых доходов, которые указывают правоохранительные органы. Так, по данным МВД России, сумма легализованных денежных средств в 2016 году по оконченным и приостановленным уголовным делам составила 4,4 млрд рублей. И хотя по сравнению с 2015 г. отмечается снижение нанесенного ущерба (см. Рисунок 1), тем не менее объем легализуемых преступниками доходов остается весьма крупным, особенно, если учесть, что легализация доходов, полученных преступным путем, отличается высоким уровнем латентности и в большинстве случаев, к сожалению, не выявляется правоохранительными органами.

[*] *Шелестинский Денис Григорьевич* – доцент кафедры истории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент.

Рисунок 1

Сведения о легализованных, по данным МВД России, доходах в 2015–2016 годах *(в млрд рублей)*

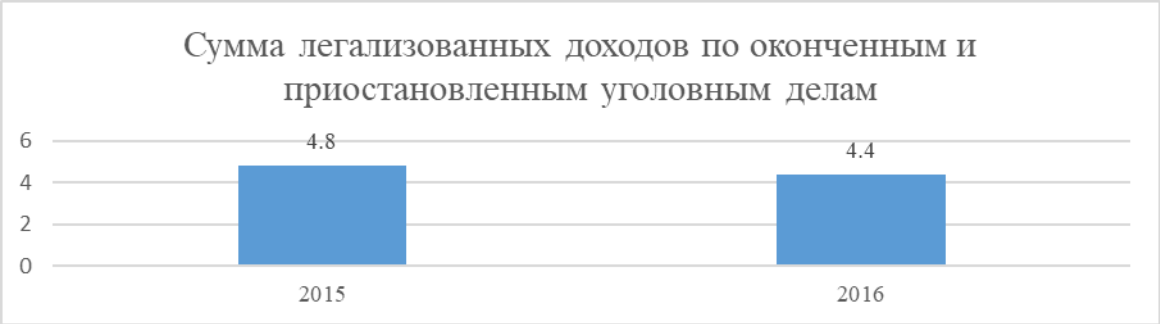


Рисунок 2

Количество выявленных преступлений по статьям 174 и 174.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в 2007–2016 годах *(шт.)*



На Рисунке 2 приведена статистика выявленных правоохранительными органами преступлений, предусмотренных статьями 174 и 174.1 Уголовного Кодекса за период с 2007 по 2016 годы[1].

Начиная с 2010 г. отмечается существенное снижение количества выявленных правоохранительными органами преступлений, подпадающих под действие ст. 174 и 174.1 Уголовного кодекса. Так, например, если в 2009 г. был выявлен 8791 случай легализации, то в 2010 г. уже 1762 (снижение в 5 раз), а в 2016 – 818 (снижение более чем в 10 раз по сравнению с 2009 г.).

Это происходит на фоне общего снижения количества преступлений, выявленных в сфере экономической деятельности. Более подробные данные приведены на Рисунке 3.

Однако стоит отметить, что количество преступлений, выявленных в сфере экономической деятельности за период с 2007 г. по 2016 г. снизилось несоразмерно количеству выявленных случаев легализации доходов, полученных преступным путем. Так, в 2009 г. было выявлено 82 911 преступлений в сфере экономической деятельности, в 2010 – 57 162 (снижение примерно в 1,5 раза), в 2016 – 28 967 (снижение почти в 3 раза по сравнению с 2009 г.)[2].

Рисунок 3

Количество преступлений, выявленных в сфере экономической деятельности, в 2007–2016 годах *(шт.)*



На основании изложенного можно сделать вывод, что, начиная с 2010 г. правоохранительные органы, зачастую стали рассматривать деяния, ранее квалифицируемые как легализация доходов, в качестве иных видов преступлений.

Еще одним фактором, который мог оказать влияние на снижение количества выявленных в этой сфере преступлений, является упразднение в 2016 г. Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, на долю которой приходилось значительное количество выявленных преступлений.

За первые 3 месяца 2017 г. из 10 809 преступлений, выявленных правоохранительными органами в сфере экономической деятельности, 194 было совершено в сфере легализации доходов, полученных преступным путем. По данным МВД России, это составляет на 49,9 % меньше, чем было выявлено за аналогичный период прошлого года. Следовательно, можно предположить, что правоохранительные органы продолжают сужать сферу применения ст. 174 и 174.1 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Среди общего количества выявленных преступлений в сфере экономической деятельности в 2007–2016 гг. преступления, связанные с легализацией доходов, полученных преступным путем, составляют

6 % (см. Рисунок 4).

Рисунок 4

Доля выявленных преступлений по статьям 174 и 174.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в общей структуре преступлений в сфере экономической направленности в 2007–2016 годах *(шт.)*



Важным аспектом противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, является обеспечение надлежащего межведомственного взаимодействия между правоохранительными органами разных стран, но, к сожалению, в связи с наметившимся кризисом в отношениях со странами Запада, наблюдается снижение активности информационного обмена. Так в 2015–2016 гг. следователями МВД России было направлено всего 10 международных поручений по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 174 и 174.1 УК РФ.

Еще одним правоохранительным органом, осуществляющим деятельность по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем, является Прокуратура Российской Федерации. Ведомственным нормативным актом, регламентирующим ее деятельность в этой сфере, является приказ Генпрокуратуры России от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма»[3].

Генеральная прокуратура Российской Федерации ведет активную работу по противодействию вывода за рубеж активов, полученных в результате осуществления преступной деятельности.

Так, согласно сведениям, опубликованным на официальном сай-

те Генеральной Прокуратуры Российской Федерации, в 2015–2016 гг. по ее запросам было арестовано 400 000 000 долларов на счетах в иностранных банках, а также арестована недвижимость в следующих странах, традиционно пользующих популярностью у российских предпринимателей: Франция, Италия, Швейцария, Великобритания, Италия, Болгария, Черногория[4]. Добиться этого результата было бы невозможно без оказания содействия со стороны органов, осуществляющих оперативно-розыскную и следственную деятельность (МВД, ФСБ, ФТС, СК и др.), а также Росфинмониторинга.

В целом, необходимо отметить, что в России система противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, представляет собой сложную многоуровневую структуру, в которой задействованы правоохранительные органы, Росфинмониторинг, Банк России, а также иные министерства и ведомства, осуществляющие обмен информацией.

© Шелестинский Д. Г., 2018

[1] Состояние преступности // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. – https://мвд.рф/folder/101762 (дата обращения: 18.04.2017).

[2] Там же.

[3] Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» // Законность. 2017. № 4.

[4] Инфографические материалы к открытому международному форуму Генеральной прокуратуры Российской Федерации // Генеральная Прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. – https://www.genproc.gov.ru/smi/to-note/infographics/1149190/ (дата обращения: 18.04.2017).

Е. Н. Прохорова*

О МЕРАХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одно из ключевых направлений для всего общества сегодня приобретает необходимость положить конец «культуре безнаказанности», процветающей в государственных органах. Особенно значимыми криминогенными последствиями такое явление, как коррупция, характеризуется в полиции. Уже давно назрела потребность качественного правового урегулирования ее деятельности.

Не вызывает сомнения тот факт, что коррупция в органах внутренних дел характеризуется повышенной общественной опасностью и посягает не только на интересы государственной службы, но и на безопасность Российской Федерации и ее граждан. Таким образом, задача совершенствования комплекса мер по противодействию коррупции в полиции приобретает повышенную актуальность.

Можно согласиться с С. А. Воронцовым и А. Г. Михайловым в том, что «российская коррупция особая, так как она в значительной мере поражает те органы, которые должны вести борьбу с коррупцией: прокуратуру, суды, полицию, таможенные органы и т. д.[1]». Поэтому, приоритетным направлением противодействия коррупции в полиции является выявление из числа сотрудников лиц, совершающих рассматриваемое преступление.

Анализ статистики позволяет проследить определенные тенденции. Количество коррупционных преступлений в системе органов внутренних дел с 2015 г. выросло на 50 % (со 126 до 180). Как отметил директор Департамента антикоррупционной политики Агентства Салауат Муксимов, «результаты антикоррупционного мониторинга подтверждаются и внушительной правовой статистикой: каждое третье коррупционное преступление в органах внутренних дел приходится на сотрудников дорожно-патрульной полиции[2]».

Отметим, что без определения границ объекта уголовно-правового воздействия недопустимо соблюдение законодательства, включающего адекватные меры уголовно-правовых средств противодействия коррупционной деятельности. В частности, необходим пересмотр и четкий контроль за регламентацией составов

* *Прохорова Евгения Николаевна* – преподаватель кафедры общеправовых дисциплин Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

коррупционных преступлений.

К уголовно-правовым средствам противодействия коррупции в правоохранительной сфере относятся ст. 285, 285.1, 287, 289, 290, 291, 291.1., 291.2., 292 Уголовного кодекса Российской Федерации. Существует объективная необходимость в изменении норм, а именно в ужесточении наказаний как в преимущественном средстве борьбы с коррупцией (например, увеличить срок лишения свободы, как минимум, вдвое, с конфискацией имущества и пожизненным лишением права заниматься определенной деятельностью по ст. 290 и 291 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Так, представляется целесообразным в ч. 6 ст. 290 и ч. 5 ст. 291 Уголовного кодекса Российской Федерации повысить нижний предел санкции с восьми до десяти лет (как в КНР, где в среднем коррупционеров сажают на 12–16 лет, а при наличии отягчающих обстоятельств может назначаться смертная казнь[3]).

Реальное противодействие коррупции возможно только в случае, если она будет рассматриваться государством и обществом как системное явление, затрагивающее широкий комплекс социальных, экономических, организационных и иных проблем, и бороться с ней необходимо комплексно как сотрудникам органов внутренних дел, так и гражданам.

В связи с этим, важно наладить механизм взаимодействия правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции при условии объединения усилий всех заинтересованных структур, путем взаимного обмена ценной информацией, опытом работы, взаимной помощи по уголовным делам, проведения совместных операций и совершенствования реального механизма привлечения к ответственности и исполнения наказаний. Для последнего необходимо значительное усиление санкций за коррупционные действия и внесение соответствующих изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, освобождение от должности и привлечение к ответственности чиновников и государственных служащих, совершивших указанные деяния с применением к ним высшей меры наказания.

Важную роль в борьбе с коррупцией должны сыграть меры профилактического характера, направленные на разрушение коррупционной системы и факторов, ее обуславливающих.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что коррупцию можно победить только с помощью диктатуры и репрессий – так называемый китайский вариант борьбы с коррупцией. Именно в увеличении нака-

зания и его неотвратимости видится превентивное воздействие на коррупционеров.

© Прохорова Е. Н., 2018

[1] *Воронцов С. А., Михайлов А. Г.* О роли средств массовой информации в противодействии коррупции // Философия права. 2012. № 2(51). С. 56–59.

[2] Число коррупционных преступлений в полиции выросло на 50 %. – http://www.kazpravda.kz/news/proisshestviya/chislo-korruptsionnih-prestuplenii-v-politsii-viroslo-na-50--adgspk/ (дата обращения: 22.01.2017).

[3] Дать тигру по лапе // Lenta.ru. – http://m/lenta.ru/articles/2016/02/09/anticor/ (дата обращения: 01.02.2017).

Е. А. Макарова*

АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УМВД РОССИИ ПО НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ И ПРОФИЛАКТИКЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ В 2016–2017 ГОДАХ

Органы внутренних дел на федеральном и региональном уровнях в современной России несут основную нагрузку по противодействию преступным посягательствам, в том числе коррупционной направленности. Исходя из сведений, предоставленных Информационным центром УМВД России по Новгородской области о результатах работы по борьбе с экономическими преступлениями за 2016–2017 гг.[1], проведем анализ раскрываемости преступлений коррупционной направленности в Новгородской области за указанные годы.

По итогам 2016 г. на территории области зарегистрировано 108 преступлений коррупционной направленности, из них 21 совершенное в крупном и особо крупном размерах (прирост по сравнению с 2015 г. составил +16,7 %, что меньше, чем по Северо-Западному федеральному округу (+18,3 %) и в целом по России (+20,4 %). Выявлено 38 фактов взяточничества, в их числе 26 – получение взятки и 12 – фактов дачи взятки, 1 – посредничество во взяточничестве. Средняя сумма взятки по преступлениям, выявленным сотрудниками экономической безопасности и противодействия коррупции, составила 45,9 тыс. рублей по ст. 290 УК РФ и 76,5 тыс. рублей по ст. 291 УК РФ (в 2015 г. средняя сумма взятки составляла 40 тыс. 762 рубля по ст. 290 УК РФ, по статье 291 УК РФ – 2 тыс. 125 рублей[2]). Количество лиц, установленных сотрудниками ОВД за совершение данных преступлений, уголовные дела о которых направлены в суд, увеличилось с 19 в 2015 г. до 21. Основная масса выявленных преступлений коррупционной направленности совершена на территории областного центра – 55 и Новгородского района – 17. Также преступления данного вида зарегистрированы в Валдайском районе – 5, Боровичском районе – 6, Демянском – 1 и Хвойнинском – 1 районах[3].

Согласно информационно-аналитической записки УМВД

* ***Макарова Елена Александровна*** **– доцент кафедры истории государства и права Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого, кандидат исторических наук, доцент.**

России по Новгородской области о проделанной работе в 2017 г. выявлено 118 коррупционных преступлений (прирост по сравнению с 2016 г. составил 9,3 %), 4 факта взяточничества, совершенные в крупном и особо крупном размерах. Средняя сумма взятки по возбужденным уголовным делам по ст. 290 УК РФ составила 17 млн 538 тыс. руб., по ст. 291 УК РФ – 76,7 тыс. руб[4].

Сотрудниками подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции (ЭБиПК) УМВД области были сосредоточены усилия на выявлении и раскрытии должностных преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере, а также высокопоставленными должностными лицами государственных и муниципальных органов и учреждений. В отчетном периоде 2017 г. поставлено на учет 5 должностных преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере, все преступления связаны со взяточничеством.

Проводилась работа по выявлению и раскрытию экономических преступлений в приоритетных сферах, наиболее подверженных преступным проявлениям, в том числе коррупционного характера. Выявлено 39 преступлений, связанных с освоением бюджетных средств, из которых 35 – экономической направленности, в том числе 10 – связанных с исполнением государственного заказа. Ущерб собственникам от совершения преступлений экономической направленности, следствие по которым обязательно, выявленным сотрудниками ЭБиПК, по оконченным расследованием уголовным делам составил 189 млн 905 тыс. рублей, возмещено 151 млн 181 тыс. рублей или 79,6 %.

Одним из методов обеспечения противодействия коррупции является профилактика коррупционных правонарушений, проведение профилактических антикоррупционных мероприятий. УМВД России по Новгородской области реализуется целых комплекс мер по предотвращению коррупции. В целях повышения эффективности антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов между УМВД России по Новгородской области и Новгородским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» подписано Соглашение о взаимодействии при проведении антикоррупционной экспертизы проектов правовых актов. Всего в 2016 г. проведено две таких экспертизы, которые не выявили коррупциогенных факторов.

В 2016 г. проведены мероприятия организационного и практического характера по совершенствованию механизма

своевременного уведомления о поступающих коррупционных предложениях в системе противодействия коррупции в государственной службе, в том числе в УМВД. В целях оперативного информирования о фактах коррупции в органах внутренних дел работают «телефоны доверия» и «горячие линии», принимаются интернет-сообщения от граждан и организаций на официальном сайте УМВД России по Новгородской области.

Большое значение имеет антикоррупционное просвещение госслужащих УМВД России по Новгородской области. Регулярно проводятся занятия с зачетной формой аттестации по изучению нормативно-правовой базы противодействия коррупции как элемент служебной подготовки. На стационарных стендах в различных подразделениях размещаются новеллы антикоррупционного законодательства, перечень обязанностей, ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, различные методические рекомендации по данной тематике, информация о работе аттестационных комиссий.

Осуществляется мониторинг публикаций в СМИ о фактах проявления коррупции в системе МВД России, УМВД России по Новгородской области и организация проверки таких фактов. На официальном сайте УМВД России по Новгородской области и сайтах ОВД на районном уровне в сети Интернет размещена и периодически обновляется следующая информация: графики приема граждан, адреса опорных пунктов полиции и номера телефонов участковых уполномоченных полиции, памятка для граждан «Как противодействовать коррупции» с указанием телефонов для обращения по фактам вымогательства взяток и другая информация. В рамках налаженного взаимодействия УМВД России по Новгородской области с различными средствами массовой информации оказывается содействие в освещении проведенных региональными органами власти мероприятий по борьбе с коррупцией, в частности организованной и проведенной УМВД России по Новгородской области в 2016 г. акции «Скажи коррупции – нет!», где приняло участие около 15 % населения г. Великого Новгорода[5].

© Макарова Е. А., 2018

[1] Информационно-аналитическая записка УМВД России по Новгородской области о проделанной работе за 2016, 2017 гг. – https://53.xn—b1aew.xn—p1ai/Dejatelnost/otcheti_dolzhnostnih_lic/Informacionno_ analiticheskie_spravki (дата обращения: 06.02.2018).

[2] *Кузьмина Е. В* УМВД определили средний размер взятки в Новгородской области. – https://novved.ru/novosti/37189-v-umvd-opredelili-srednij-razmer-vzyatki-v-novgorodskoj-oblasti.html (дата обращения: 06.02.2018).

[3] Подведение итогов подразделений управления экономической безопасности УМВД России по Новгородской области за 2016 год. – https:www.53.xn-b1aew.xn-p1ai/gumvd/regions_mvd (дата обращения: 06.02.2018).

[4] Результаты работы по противодействию коррупции.__Итоги работы за 9 месяцев 2017 года. – https://53.xn--b1aew.xn--p1ai/document/12066411 (дата обращения: 06.02.2018).

[5] Итоги проведения акции «Скажи коррупции нет!». – https://53.xn-b1aew.xn-p1ai/document/9438780 (дата обращения: 06.02.2018).

А. В. Кузьмин*
М. Г. Заяц**

ОХРАНА ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ДОГОВОРНОЙ ПРАКТИКИ

В структуре правоохранительных органов Российской Федерации в 2016 г. произошли структурные изменения – в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»[1], создан новый правоохранительный орган – Росгвардия, институциональную основу которого составили структурные подразделения МВД Российской Федерации: а) осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности, б) вневедомственную охрану, в) силовые подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации – СОБР, ОМОН, внутренние войска. Кроме того, в соответствии с этим указом, федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации передано в ведение Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Исходя из задач, решение которых возложено на Росгвардию, очевидна направленность деятельности данного правоохранительного органа, в том числе, на защиту имущественных прав физических и юридических лиц, а также государства. Основанием такой защиты выступает закон или договор.

До 2005 г. обязанным субъектом по вышеуказанным договорам защиты имущественных прав выступали Управления (отделы) вневедомственной охраны территориальных структур МВД России, а в 2005–2016 гг. – ФГУП «Охрана» МВД России. Уже упомянутым Указом от 5 апреля 2016 г. № 157 было предусмотрено создание ФГУП

* *Кузьмин Андрей Владимирович* – заведующий кафедрой гражданского права и процесса Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, кандидат юридических наук, доцент.

** *Заяц Марина Геннадьевна* – инженер отдела технической эксплуатации Клинической больницы № 122 имени Л. Г. Соколова Федерального медико-биологического агентства России.

«Охрана» Росгвардии, а Приказом Росгвардии от 17 ноября 2016 г. № 359 (ред. от 23 августа 2017 г.) «О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия "Охрана" Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»[2], утвержден устав вновь образованной коммерческой организации ФГУП «Охрана» Росгвардии, являющегося правопреемником по договорам, заключенным подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации, а также ФГУП «Охрана» МВД России.

В пункте 14 Устава вышеуказанной организации в части защиты имущественных прав перечислены виды деятельности, которые можно свести к силовой защите (например, охрана имущества в соответствии с заключенными договорами, в том числе при его транспортировке), профилактической защите (например, принятие мер по профилактике на охраняемых объектах правонарушений); консультативной защите (например, подготовка на договорной основе рекомендаций заказчикам по вопросам физической, технической и иной правомерной защиты от противоправных посягательств на имущество), технической защиты (например, установка охранной сигнализации или тревожной кнопки). Кроме того, в полномочия, которыми наделено ФГУП «Охрана», входит также участие в разработке и реализации государственных, региональных и иных программ и мероприятий по вопросам обеспечения сохранности имущества.

Таким образом, вступая в охранительные договорные правоотношения, владелец имущества получает полный спектр услуг по охране и защите соответствующего имущественного права. В рамках договорных обязательств, ФГУП «Охрана» Росгвардии принимает на себя обязательства оборудования объекта средствами охраны и его охране, тем самым гарантируя сохранность имущества собственника. Кроме того, заключив такой договор, обеспечивается сопровождение мероприятий по выявлению лиц, которые причинили ущерб охраняемому имуществу. Также ФГУП «Охрана» Росгвардии берет на себя обязанности по предотвращению нанесения ущерба имуществу путем уведомления собственника о возникновении возможных чрезвычайных ситуаций и принятии мер к их ликвидации.

Виды деятельности ФГУП «Охрана» Росгвардии, направленные на охрану имущества, нашли свое отображение в договорах на охрану объектов. Анализ таких договоров (выборка из 50 договоров – как бланков, так и подписанных договоров; как действующих, так и с истекшим сроком действия – содержащихся в результатах поискового

запроса «Договор ФГУП Охрана Росгвардия») продемонстрировал как стремление к унификации формы для всех региональных подразделений (филиалов) ФГУП «Охрана», так и учет индивидуальных особенностей охраняемых объектов и характера имущественных прав их (объектов) владельцев.

Так, 28 % договоров содержит конкретные основания гражданско-правовой ответственности ФГУП «Охрана». Например, «Причиненный кражей, уничтожением или повреждением материальных ценностей посторонними лицами, проникшими на охраняемый объект путем взлома запоров, замков, окон, витрин или иными способами в результате не обеспечения надлежащей охраны»[3].

84 % договоров содержат условия об ограничении ответственности за причиненный материальный ущерб обстоятельствами форс-мажора. Например, «Наличие форс-мажорных обстоятельств, … возникших после заключения Сторонами настоящего Договора, либо вытекающих из существа Договора, равно как и в ходе исполнения Сторонами принятых на себя обязательств, которые какая-либо из Сторон не могла предвидеть или предотвратить доступными и посильными средствами, освобождает эту Сторону от ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение взятых обязательств по настоящему Договору»[4].

В 14 % договоров содержатся положения об освобождении ФГУП «Охрана» от ответственности за сохранность имущества заказчика. Например, «Исполнитель и Предприятие не несут ответственности за сохранность имущества Заказчика и личную безопасность (жизнь и здоровье) его работников»[5].

80 % договоров содержит общие стандартные формулировки обязанностей ФГУП «Охрана». Например, принять объект под охрану, обеспечить быстрое прибытие на объект сотрудников вневедомственной охраны, в случае кражи вызвать владельца и составить акт и т. д. Конкретизация обязанностей происходит путем указания на индивидуальные характеристики охраняемого имущества и оформляется Приложениями к договору.

Исходя из изложенного, представляется возможным сделать следующие выводы:

1) Росгвардия, являясь новым звеном системы правоохранительных органов Российской Федерации, на законных и договорных основаниях обеспечивает защиту и охрану имущественных прав;

2) защиту имущественных прав осуществляют как подразделения Росгвардии, так и созданные ей коммерческая организация –

ФГУП «Охрана» Росгвардии и его структурные подразделения (филиалы);

3) ФГУП «Охрана» Росгвардии, посредством гражданско-правового договора охраны, обеспечивает защиту и охрану имущественных прав, выступая правопреемником по договорным обязательствам подразделений вневедомственной охраны органов внутренних дел и ФГУП «Охрана» МВД России.

© Кузьмин А. В., 2018
© Заяц М. Г., 2018

[1] Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2016 г. № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» (вместе с Положением «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 41. Ст. 5802.

[2] http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=283332&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4597293998874111#020264575867560342 (дата обращения: 17.01.2018).

[3] Югорский колледж-интернат олимпийского резерва: официальный сайт. – Договор № 46. – http://www.ugrakor.ru/images/Files/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9_%D0%BE%D1%82%D0%B4%D0%B5%D0%BB/%D0%94%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80_46_%D0%BE%D1%82_30.12.16_%D0%9E%D0%92%D0%9E.pdf, (дата обращения: 17.01.2018).

[4] Забайкальский краевой драматический театр: официальный сайт. – Договор № 5106/ТС. – http://www.teatr.chita.ru/media/images/files/Dogovor_%235106_(FGUP_Ohrana).pdf (дата обращения: 17.01.2018).

[5] Там же.

Д. А. Воропаев*

К ВОПРОСУ О ПОЛИЦЕЙСКОМ УСМОТРЕНИИ

Усмотрение в деятельности правоохранительных органов – достаточно широко изученное в юридической науке явление. Однако, новые подходы к исследованию этой категории вызывают к жизни дискуссионные вопросы, некоторые из которых были рассмотрены в данной публикации.

Хотелось бы начать с того, что усмотрение в деятельности органов внутренних дел мы рассматриваем через призму правоприменительной деятельности[1]. Следует отметить, что ОВД занимают особое место среди государственных органов, поскольку входят одновременно и в систему органов государственного управления, и в систему правоохранительных органов. Деятельность МВД как органа исполнительной власти государства осуществляется в форме оперативно-исполнительной правоприменительной деятельности, неотъемлемым элементом которой является классическое административное усмотрение, которое реализуется внутри системы ОВД, а именно при принятии управленческих, кадровых и иных решений. В то же время при осуществлении внешней правоохранительной правоприменительной деятельности ОВД усмотрение также имеет место быть, но имеет определенную специфику.

Приоритет правоохранительной функции в правоприменительной деятельности ОВД влияет и на объем усмотрения в последней. Так, пределы усмотрения в правоохранительной деятельности более ограничены, чем в оперативно-исполнительной, ибо первая подвергается более жесткой, детальной регламентации[2]. Вместе с тем исключить усмотрение из правоприменительной деятельности ОВД не представляется возможным в связи с применением в ней достаточно широкого перечня законодательных и иных нормативных правовых актов, содержащих юридико-технические основания усмотрения:

1) диспозитивные нормы права;

2) императивные нормы права с относительно-определенными или альтернативными санкциями;

3) оценочные понятия;

4) правовые перечни;

---

* *Воропаев Дмитрий Александрович* – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Академии Министерства внутренних дел Республики Беларусь (Минск), кандидат юридических наук.

5) коллизии в праве;

6) пробелы в праве.

Так, усмотрение в правоприменительной деятельности ОВД является видовым по отношению к усмотрению в правоприменительной деятельности в целом и может быть определено как ситуативный элемент оперативно-исполнительной и правоохранительной правоприменительной деятельности, представляющий собой субъектно детерминированный и осуществляемый на основании внутреннего убеждения сотрудника ОВД в пределах его компетенции выбор решения, направленного на предупреждение и профилактику противоправных деяний, обеспечение ведения административного и уголовного процессов, а также разрешение юридического дела по существу в рамках административного процесса, в целях защиты прав и законных интересов личности, общества и государства, достижение социальной и юридической эффективности права и осуществляемый в пределах, установленных законом.

В то же время, в российской юридической науке набирает популярность термин «полицейское усмотрение»[3]. Какое содержание вкладывается в это понятие? По мнению А. В. Гирвиц, полицейское усмотрение является видом, составной частью административного усмотрения[4]. Оно рассматривается в широком или узком смысле. В первом случае речь идет о специфике реализации дискреционных полномочий всеми правоохранительными органами в деле охраны общественного порядка.

Вторая позиция, которой и придерживается автор, заключается в том, что полицейское усмотрение есть элемент деятельности исключительно полиции как государственного органа и только в сфере, связанной непосредственно с решением правоохранительных, а не организационных или оперативно-исполнительных задач полиции[5]. К таковым относятся, например, выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, розыск лиц, совершивших преступления и т. д. В таком ключе понятия «полицейское усмотрение» и «усмотрение в деятельности ОВД» могут рассматриваться как тождественные. Также следует отметить, что, по мнению ученого, усмотрение присуще не только для такой формы реализации права как применение, но и для использования. Нами в таком ракурсе вопрос не ставился, однако, считаем, с этим положением можно согласиться.

Отличительной чертой полицейского усмотрения является ограниченная законодательством свобода выбора его субъектами содержания и интенсивности применения мер государственного принужде-

ния в интересах обеспечения правопорядка, охраны и защиты прав и законных интересов граждан и их объединений, в структуре которого преобладают меры непосредственного воздействия, заключающиеся в применении физической силы, специальных средств и оружия[6]. Такая позиция представляется дискуссионной. Мы полагаем, что усмотрение как деятельность, взятая в единстве процесса и результата, заканчивается в тот момент, когда лицо сделало выбор, приняло решение о совершении или не совершении определенных действий. Процесс реализации выбора выходит за пределы содержания усмотрения как юридической категории.

Проиллюстрируем данный тезис. На сотрудника полиции совершается нападение. Федеральный закон «О полиции» предусматривает в этом случае ряд вариантов поведения должностного лица[7]. На основании положений нормативного правового акта и по своему усмотрению полицейский принимает решение о применении специальной палки для отражения нападения, а не, скажем, специального газового средства или электрошокового устройства. На этом усмотрение сотрудника полиции как правовая категория, как мы полагаем, заканчивается. Сколько он нанесет ударов, каких по силе, по каким частям тела – это к усмотрению отнесено быть не может хотя бы по той причине, что у лица нет свободы выбора действий. Его свобода ограничена ч. 3 ст. 19 все того же Закона, которая предусматривает, что сотрудник полиции при применении специальных средств действует с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, в отношении которых применяются специальные средства, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба. В такой ситуации удар, нанесенный «сверх» необходимого и достаточного минимума, не направленный на решение задачи, стоящей перед сотрудником, то есть чрезмерное усердие при применении спецсредств, может рассматриваться как превышение властных полномочий со всеми вытекающими последствиями. Поэтому и никакого усмотрения как правой категории при выборе интенсивности применения мер государственного принуждения нет. В лучшем случае может идти речь о бытовом, житейском усмотрении. По этой же причине мы не можем согласиться с тезисом автора о том, что усмотрение, как правовая категория, является элементом тактики действий сотрудников полиции[8]. Под тактикой понимается совокупность приемов, способов, форм … деятельности, направленных на достижение промежуточных целей стратегии[9]. Иными словами, тактика – это, прежде всего, дей-

ствие (или бездействие). Усмотрение – это выбор действия (бездействия), которое только предстоит совершить.

Еще одним дискуссионным моментом, на наш взгляд, видится тезис о том, что пределы полицейского усмотрения носят, прежде всего, нормативный характер и, соответственно, совершенствование правового регулирования, методического обеспечения деятельности полиции позволит повысить ее эффективность[10]. В целом, мысль верная, ведь чем полнее и конкретное прописан нормативный правовой акт, подробнее изложена соответствующая инструкция или методические рекомендации, тем меньше пространства для усмотрения. В то же время, полагаем, автор несколько идеализирует потенциал такого регулирования. Искоренить полицейское усмотрение, в том числе и правоприменительное, невозможно, так как содержание жизненных ситуаций всегда будет шире количества и качества прописанных алгоритмов действий при их возникновении. Поэтому оптимизация реализации усмотрения имманентно связана с личностью, которая эту деятельность осуществляет. Этот нюанс касается и пределов усмотрения. Помимо нормативных пределов (формально-юридических, юридико-аксиологических[11]), важнейшее значение для реализации усмотрения играют пределы ненормативные, связанные со свойствами и качествами личности, осуществляющей усмотрение, и обстановкой, в которой этот процесс происходит[12].

Таким образом, можно говорить о том, что общетеоретическое понимание усмотрения в праве кладется в основу или, как минимум, принимается во внимание и в отраслевых юридических науках, где оно насыщается более конкретным содержанием применительно к сфере деятельности, приобретает свою специфику. Однако наблюдается и некоторое различие в подходах к отдельным элементам предмета рассмотрения, что подчеркивает необходимость дальнейшего изучения усмотрения с учетом межотраслевого подхода. Это позволит более полно и всесторонне изучить обозначенное явление и сформулировать практические рекомендации по его реализации в повседневной оперативно-служебной деятельности сотрудников правоохранительных органов.

© Воропаев Д. А., 2018

[1] *Воропаев Д. А.* Усмотрение и справедливость правоприменительного решения в деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. Минск, 2016.

[2] *Пиголкин А. С., Кузнецов И. Н., Самощенко И. С.* Правоприменение в Советском государстве. М., 1985. С. 49.

[3] *Аврутин Ю. Е., Гирвиц А. В.* К вопросу о понятии полицейского усмотрения, его правовой природе и основаниях // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2017. № 4. С. 77–84.
[4] *Гирвиц А. В.* Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 132.
[5] Там же.
[6] Там же. С. 133.
[7] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.
[8] *Гирвиц А. В.* Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2017. С. 114.
[9] *Тактика* // Большая энциклопедия: В 62 т. Т. 49. М., 2006. С. 391.
[10] *Гирвиц А. В.* Полицейское усмотрение в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Дис. … канд. юрид. наук. С. 142.
[11] Там же. С. 14–15.
[12] *Воропаев Д. А.* Усмотрение и справедливость правоприменительного решения в деятельности органов внутренних дел (теоретико-правовой аспект): Дис. … канд. юрид. наук. С. 60.

А. П. Медведь*

О МЕСТЕ ПОЛИЦИИ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОБЪЕКТАХ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОГО ТРАНСПОРТА

Состояние отечественной экономики, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, социально-политическая поляризация российского общества и криминализация общественных отношений, увеличение масштабов терроризма и организованной преступности создают широкий спектр внутренних и внешних угроз национальной безопасности страны. Это, в сочетании с широким распространением техногенных аварий, создающих угрозу жизни или здоровья значительного числа людей или вызывающих человеческие жертвы, значительно повышает уязвимость различных объектов и производственно-технологических комплексов жизнеобеспечения современной России.

Одним из таких комплексов является *железнодорожный транспорт* – производственно-технологический комплекс, включающий в себя инфраструктуры железнодорожного транспорта, железнодорожный подвижной состав, другое имущество и предназначенный для обеспечения потребностей физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом на условиях публичного договора, а также в выполнении иных работ (услуг), связанных с такими перевозками.

Железнодорожный транспорт является составной частью единой транспортной системы Российской Федерации, призванной способствовать созданию условий для развития экономики и обеспечения единства экономического пространства на территории России. О масштабах и значимости железнодорожного транспорта в нашей стране свидетельствуют следующие цифры: эксплуатационная длина железных дорог составляет более 85 тыс. км, протяженность электрифицированных линий превышает 42 тыс. км; доля в грузообороте транспортной системы России составляет 43 %, а в пассажирообороте – 41 %. Ежегодно услугами железнодорожного транспорта дальнего следования перевозится около 120 млн человек, более 1 млн человек пользуется услугами пригородного транспорта. Грузооборот транс-

* *Медведь Анна Петровна* – адъюнкт кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

порта в России ежегодно превышает 1108 млн тонн, в январе 2017 г. он вырос на 8,1 % по сравнению с аналогичным периодом 2016 г. и составил 463,4 млрд тонно-километров, грузооборот железнодорожного транспорта увеличился на 11,1 % – до 203,3 млрд тонно-километров[1].

Очевидно, что безопасное функционирование объектов железнодорожного транспорта является одним из стратегических направлений обеспечения национальной безопасности России в целом.

В обеспечении безопасности на объектах железнодорожного транспорта участвуют различные государственные и негосударственные структуры, в том числе линейные подразделения транспортной полиции и территориальные органы МВД России, соответствующие службы Минтранса России, Росжелдора, ОАО «РЖД», МЧС России, ФСБ России, а также ФГП «Вневедомственная охрана железнодорожного транспорта».

Под охраной государственных и негосударственных структуры находится свыше 2300 объектов железнодорожной инфраструктуры, в том числе более 1500 наиболее важных. Ежесуточно по всей сети железных дорог сопровождаются десятки тысяч вагонов с номенклатурными грузами, в том числе со взрывчатыми материалами, светлыми нефтепродуктами и дорогостоящим технологическим оборудованием, транзитными и импортными грузами в ускоренных контейнерных поездах.

Несмотря на принимаемые меры, оперативная обстановка на объектах железнодорожного транспорта остается сложной. Только в 2017 г. органами внутренних дел на транспорте было зарегистрировано 38 647 преступлений, из которых 9942 относятся к категории тяжких и особо тяжких, а раскрыто 24,7 тыс. (+ 0,6 %) криминальных деяний, совершенных в зоне ответственности транспортной полиции, в том числе более 5,3 тыс. (- 7,7 %) – тяжких и особо тяжких[2].

Основными объектами преступных посягательств на объектах транспорта в сфере грузовых перевозок продолжают оставаться металлы и нефтепродукты, на долю которых приходится 80 % от всех краж грузов. В этой связи в прошедшем году реализованы оперативные профилактические мероприятия «Нефтепродукты», «Металл – Безопасность», «СЦБ – Металл». По их результатам возбуждено 579 уголовных дел. У преступников изъято более 300 тонн различных грузов на сумму свыше 17 млн руб., за совершение преступлений задержано 693 человека. В результате принятых мер по итогам 2016 г. установлены лица, виновные в совершении 1,8 тыс. (- 31 %) краж гру-

зов на транспорте, сократился остаток нераскрытых хищений этой категории (873; - 17,3 %)[3].

Все это свидетельствует о том, что в современных условиях, наряду с повышением качественного уровня организации и надежности перевозочного процесса, ускоренного обновления основных фондов железнодорожного транспорта, преодоления технического и технологического отставания России от передовых стран мира по уровню железнодорожной техники, развития инфраструктуры железнодорожного транспорта, улучшения транспортной обеспеченности регионов и развития пропускных способностей железнодорожных линий[4], бесперебойная работа железных дорог страны зависит от того, насколько эффективно осуществляется комплекс мер по обеспечению устойчивости работы объектов железнодорожного транспорта, охране общественного порядка и поддержанию должного уровня общественной безопасности, защите пассажиров и работников транспорта от преступных и иных противоправных посягательств.

В сложившейся ситуации назрела острая необходимость исследования научных и прикладных проблем создания эффективного административно-правового механизма обеспечения безопасности на объектах железнодорожного транспорта и уточнения роли и места полиции в данном механизме.

© Медведь А. П., 2018

[1] Федеральная служба государственной статистики: Социально-экономическое положение России. – http://www.gks.ru/free_doc/doc_2017/social/osn-12-2017.pdf (дата обращения: 07.02.2018).

[2] Состояние преступности за январь–декабрь 2017 года. – https://мвд.рф/reports/item/12167987/ (дата обращения: 07.02.2018).

[3] Состояние преступности за январь–декабрь 2016 г. – https://мвд.рф/upload/site1/document_news/009/338/947/sb_1612.pdf (дата обращения: 07.02.2018).

[4] Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 17 июня 2008 года № 877-р) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 29. Ч. 2. Ст. 3537.

Н. А. Кулаков*

ФУНКЦИИ ПОЛИЦИИ КАК СУБЪЕКТА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Современные экономические и политические факторы обусловливают рост актуальности процессов, происходящих в интеллектуальной сфере. Эта сфера относится к числу ключевых ресурсов государства, его научно-техническому потенциалу. В связи с этим стратегической задачей Российской Федерации является удовлетворение потребностей национальной экономической безопасности за счет развития и использования интеллектуального потенциала граждан.

Согласно ст. 44 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, а интеллектуальная собственность охраняется законом. Данная конституционная норма лежит в основе правовой охраны интеллектуальной собственности.

Отметим, что Конституция не только объявляет свободу интеллектуального творчества, но и устанавливает, что последняя является объектом законодательной охраны, а также вменяет государству обязанность по обеспечению такой охраны.

Гражданское законодательство содержит исчерпывающий перечень результатов интеллектуальной деятельности, которым предоставляется правовая охрана (интеллектуальная собственность).

В данный перечень входят произведения науки, литературы и искусства; программы для ЭВМ; изобретения; полезные модели; промышленные образцы; товарные знаки и знаки обслуживания; наименования мест происхождения товаров; коммерческие обозначения и др. (ст. 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод, что для защиты интеллектуальных прав предусмотрены не только меры частноправового характера. В частности, ГК РФ предусматривает возможность защиты интеллектуальных прав в административном порядке (ст. 1248 ГК РФ). КоАП РФ предусматривает административную ответственность в области интеллектуальной собственности (ст. 7.12, 7.28, 14.10 КоАП РФ)[1].

* *Кулаков Николай Андреевич* – старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

Следовательно, ошибочно полагать, что охрана интеллектуальных прав – исключительно гражданско-правовая прерогатива. Отметим, что право интеллектуальной собственности, согласно современной позиции многих исследователей, является комплексным институтом, который включает в себя как гражданско-правовые, так и административно-правовые механизмы защиты[2].

К числу субъектов административно-правовой охраны интеллектуальной собственности относятся:

– федеральные органы исполнительной власти;

– иные федеральные органы государственной власти (органы судебной системы, Президент Российской Федерации и администрация Президента, Прокуратура Российской Федерации).

Федеральные органы исполнительной власти, которые следует рассматривать в качестве субъектов административно-правовой охраны интеллектуальной собственности, условно можно разделить на две группы:

– федеральные органы исполнительной власти, обладающие специальной компетенцией в области охраны интеллектуальной собственности (Минэкономразвития и находящийся в его ведении Роспатент, Минкультуры, Минкомсвязи и подчиненный ему Роскомнадзор, Минобрнауки, Минсельхоз России);

– органы, реализующие функции административно-правовой охраны интеллектуальной собственности в общем порядке при реализации своих основных функций (МВД России, ФТС России, ФАС России).

МВД России является федеральным органом исполнительной власти, который должен рассматриваться в качестве одного из субъектов административно-правовой защиты интеллектуальных прав. В единую централизованную систему МВД России входят органы внутренних дел (полиции), сотрудники которых уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях в области интеллектуальных прав (п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ). К числу таких правонарушений относятся: нарушение авторских, смежных, патентных и изобретательских прав (ст. 7.12 КоАП РФ); незаконное использование товарного знака (ст. 14.10 КоАП РФ).

В соответствии с Приказом МВД России «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» прото-

колы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.12, 14.10 КоАП РФ уполномочены составлять сотрудники практически всех подразделений полиции системы МВД России[3].

Согласно официальным статистическим данным в 2015–2017 гг. сотрудниками полиции МВД России было пресечено 19 829 административных правонарушений по ч. 1 ст. 7.12 КоАП РФ. (2015 г. – 2072, 2016 г. – 7837, 2017 г. – 4620 правонарушений).

В свою очередь, по ст. 14.10 КоАП РФ «Незаконное использование товарного знака» за указанный период сотрудниками полиции было пресечено 27 001 административное правонарушение (2015 г. – 8813, 2016 г. – 6792, в 2017 г. – 4739[4]).

Таким образом, как свидетельствует официальная статистика, органы внутренних дел активно применяют административное законодательство, направленное на защиту интеллектуальных прав.

Вместе с тем в рамках деятельности по пресечению и документированию административных правонарушений в области интеллектуальной собственности органы внутренних дел сталкиваются с многочисленными проблемами. К числу таких проблем можно отнести:

1) высокую латентность административных правонарушений, посягающих на интеллектуальные права (особенно в Интернете);

2) практически полное отсутствие практики составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 7.12 КоАП РФ (нарушение изобретательских и патентных прав);

3) отсутствие экспертных подразделений полиции, осуществляющих экспертизу результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации в рамках административного расследования по ст. 14.10 КоАП РФ;

4) недостаточные сроки административного расследования, а также сроки давности по ст. 7.12 и 14.10 КоАП РФ. В рамках производства по данным составам правонарушений, как правило, существует необходимость назначения специальных экспертиз и проведения иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат. Как отмечено выше, экспертные учреждения системы МВД России не обладают необходимой компетенцией для проведения экспертиз, отвечающих на вопрос о наличии признаков нарушения интеллектуальных прав (например, экспертиза, подтверждающая тождество обозначения, нанесенного на изъятый товар официально зарегистрированном товарному знаку). Для проведения таких экспертиз должностные лица полиции обращаются в экспертные учреждения иных органов государственной власти, а также иные сторонние

организации. Нередко сроки проведения экспертиз не позволяют уложиться в сроки административного расследования. Недостаточными являются и сроки давности привлечения к административной ответственности по ст. 7.12 и 14.10 КоАП РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 4.5. КоАП РФ соответствующие сроки составляют один год с момента совершения административного правонарушения. О недостаточности таких сроков свидетельствует надзорная практика Верховного Суда Российской Федерации, которые нередко, признавая необходимость проведения сотрудниками полиции дополнительных процессуальных действий, вынуждены прекращать производство по указанным составам ввиду истечения сроков давности[5];

5) недостаточное взаимодействие между органами внутренних дел и некоммерческими организациями, осуществляющими коллективное управление интеллектуальными правами (прежде всего, имеющими государственную аккредитацию на осуществление такой деятельности, такими как, например, Российское авторское общество или Всероссийское общество интеллектуальной собственности);

6) отсутствие в программе образовательных учреждений системы МВД России специальных курсов, посвященных интеллектуальной собственности и ряд других проблем[6].

К основным направлениям решения обозначенных проблем следует отнести повышение качества взаимодействия между органами внутренних дел и правообладателями (в лице общественных правозащитных организаций), повышение квалификации сотрудников полиции в области интеллектуальной собственности, внесение изменений в КоАП РФ и т. д.

Подводя итог, отметим, что наличие перечисленных проблем не изменяют главного вывода: МВД России и входящие в его структуру подразделения полиции, безусловно, следует отнести к числу субъектов административно-правовой охраны интеллектуальной собственности. Стремительное развитие информационного общества и переход к инновационному пути экономического развития имеет и негативную сторону – рост деликтности в области интеллектуальной собственности. Тот факт, что правонарушения в указанной области занимают незначительное место в структуре всех административных правонарушений, составляющих юрисдикцию органов внутренних дел, имеет, на наш взгляд, временный характер и обусловлен, скорее, высокой латентностью таких правонарушений, а не их отсутствием. В связи с этим возрастает актуальность всех направлений правовой охраны интеллектуальных собственности. Следовательно, возрастает

и роль полиции как органа, наделенного необходимой компетенцией и организационными ресурсами для противодействия правонарушениям в области интеллектуальных прав.

© Кулаков Н. А., 2018

[1] Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (постатейный) / Сост.: Р. В. Амелин, Е. А. Бевзюк, Ю. В. Волков, Н. И. Воробьев. М., 2016. С. 124.

[2] *Близнец И. А.* Право интеллектуальной собственности: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. … докт. юрид. наук. М., 2003. С. 12.

[3] Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2017. № 23. Ст. 1284.

[4] По данным Росстата. – http://www.gks.ru/bgd/regl/B05_01/IssWWW.exe/Stg/d120/03-60.htm (дата обращения: 29.01.2018).

[5] Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 1 сентября 2017 г. № 18-АД17-22// Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 9. Ст. 2391.

[6] См. более подробно: *Кулаков Н. А.* Административно-правовая защита в сфере защиты прав патентообладателей: Автореферат дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 14.

А. А. Шельпяков*
С. С. Лиховенков**

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАДЕРЖАНИЯ И ДОСТАВЛЕНИЯ ГРАЖДАН В ДЕЖУРНЫЕ ЧАСТИ ПОЛИЦИИ

«Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»[1], задекларировано в Основном Законе Российской Федерации. Эта положение распространяется на все государственные институты, в том числе на Министерство внутренних дел Российской Федерации, которое является государственным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, осуществляющим правоохранительную деятельность.

Непосредственная охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности, «защита личности, общества и государства от противоправных посягательств»[2], возложена на полицию, которая входит в состав МВД России, составляя его основу. Для успешного выполнения обязанностей по обеспечению личной безопасности граждан, охране общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности, государство наделило полицию широкими правами по применению мер государственного принуждения, в том числе, административное задержание и административное доставление в орган внутренних дел (полицию).

Задержание и доставление, являются ограничением свободы действий и передвижения гражданина и противоречат Конституции Российской Федерации, где закреплены неотъемлемые права и свободы человека и гражданина о том, что «каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность»[3]. Это требование Основного закона Российской Федерации свидетельствует, что реализация права полиции по применению мер государственного принуждения, должна осуществляться в исключительных случаях и с соблюдением гаран-

* *Шельпяков Анатолий Алексеевич* – доцент кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

** *Лиховенков Сергей Иванович* – старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России.

тированных Конституцией Российской Федерации прав граждан и в рамках установленных законодательством России. Важное место по применению мер государственного принуждения принадлежит дежурным частям территориального органа внутренних дел (полиции). В дежурные части полиции круглые сутки доставляются граждане за различные правонарушения, предусмотренные законодательством Российской Федерации, а иногда и не совершившие правонарушений.

По правовым основаниям доставления граждан в дежурные части органов внутренних дел всех доставляемых условно можно разделить на две группы:

– граждане, совершившие правонарушения;

– граждане, не совершившие правонарушения (для обеспечения защиты личности).

Федеральный закон «О полиции» (ст. 14) дает перечень категорий граждан, которых сотрудники полиции имеют право доставлять в дежурные части и другие служебные помещения полиции органов внутренних дел, в помещение муниципального органа, в целях решения вопроса об их задержании, если нет возможности решения данного вопроса на месте.

Это касается, в первую очередь, граждан, совершивших: преступления (задержанных в порядке ст. 91, 92 УПК РФ); административные правонарушения (задержанных и доставленных в порядке ст. 27.2, 27.3 КоАП РФ п. 13 ч. 1 ст. 13, ст. 14 ФЗ-3 «О полиции» или при назначении административного наказания, за которые правовая норма КоАП РФ, предусматривает квалифицирующие признаки и необходимо прохождение процедуры проверки по оперативно-справочным учетам органов внутренних дел; либо для установления личности при отсутствии документов удостоверяющих личность правонарушителя или имеются достаточные основания полагать, что этот гражданин находится в розыске, как скрывающийся от органов дознания, следственных органов, суда или уклоняется от исполнения уголовного наказания).

Вторая категория граждан, которые могут доставляться в дежурные части полиции, – это граждане, не совершавшие правонарушения, но требующие помощи или защиты от непосредственной угрозы для их жизни и здоровья в случае, если гражданин не способен позаботится о себе, либо если опасности невозможно избежать иным способом. К этой группе граждан, в первую очередь, необходимо отнести: малолетних, оставшихся без родителей или законных представителей, до оформления на них необходимых документов и передачи

государственным органам опеки, или учреждения здравоохранения (малолетних до достижения трех летнего возраста); заблудившиеся несовершеннолетние и престарелые люди, которые в силу своего возраста или состояния здоровья не могут дать о себе сведений, в том числе, находящиеся в розыске как пропавшие без вести.

Несомненно, основная же часть граждан, доставленных в дежурные части полиции составляют лица, задержанные за совершение административных правонарушений и преступлений.

Обязанности дежурной смены дежурной части территориального органа внутренних дел, по организации работы с задержанными и доставленными в полицию, закреплены в федеральном законодательстве. Эти правовые нормы содержатся: в Федеральном законе Российской Федерации от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»[4]; Федеральном законе Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Постановлении Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц»[5]; Постановлении Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2012 г. № 301 «Об утверждении Положения об условиях содержания, нормах питания и порядке медицинского обслуживания задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации»[6]. В ведомственных нормативных актах МВД России, таких как Приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан».

Организация работы дежурных частей с гражданами, задержанными и доставленными в орган внутренних дел, является одним из основных направлений деятельности этих подразделений полиции.

Приоритет прав и свобод человека и гражданина – общеправовой принцип, применяемый ко всем физическим лицам, независимо от их правового положения. Не являются исключением лица, совершившие противоправные деяния и другие категории граждан, доставляемые в дежурные части полиции, поэтому и работа с ними должна осуществляться, не выходя за рамки правового поля установленного государством.

Наставление о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД Рос-

сии после доставления граждан определяет определенный алгоритм действий дежурной смены дежурной части полиции по работе с задержанными и доставленными в подразделения органов внутренних дел.

При доставлении гражданина в дежурную часть полиции, оперативный дежурный немедленно в специальном помещении, оборудованном в соответствии с правилами, предусмотренными Наставлением, выясняет основания и обстоятельства задержания и доставления правонарушителя, а по результатам выяснения обстоятельств факта задержания и доставления, им принимается одно из следующих решений:

1) о водворении правонарушителя в специальное помещение для задержанных (далее – специальное помещение) дежурной части территориального органа внутренних дел;

2) об освобождении лица при отсутствии оснований для его помещения в специальное помещение;

3) о направлении лица в медицинскую организацию государственной или муниципальной системы здравоохранения, если по заключению медицинского работника выездной бригады скорой медицинской помощи оно нуждается в лечении в стационарных условиях;

4) о передаче несовершеннолетнего лица органу дознания или предварительного следствия, сотруднику подразделения по делам несовершеннолетних, родителям или иным законным представителям, должностным лицам образовательных или учебно-воспитательных учреждений, должностным лицам специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, или учреждений органов здравоохранения;

5) о передаче лиц, указанных в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, представителю воинской части или соответствующего органа (учреждения);

6) об освобождении лица, обладающего неприкосновенностью в соответствии с законодательством Российской Федерации.

После выяснения обстоятельств совершения административного правонарушения, оперативный дежурный:

– составляет протокол об административном правонарушении;

– в случаях, предусмотренных ст. 28.7 КоАП РФ, выносит определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования;

– выносит постановление о прекращении дела об административном правонарушении;

– передает или направляет материалы дела об административном

правонарушении должностному лицу, уполномоченному составлять протокол об административном правонарушении.

Все доставленные и задержанные правонарушители, после доставления их в дежурную часть органа внутренних дел и выяснения всех обстоятельств задержания, проходят обязательную процедуру установления личности и проверку по оперативно-справочным учетам органов внутренних дел, которая осуществляется сотрудниками дежурной смены дежурной части полиции. Данная мера необходима для проверки не находится ли доставленное лицо в розыске; не является ли лицо разыскиваемым преступником, без вести пропавшим, государственным должником и т. п.

При доставлении граждан в дежурные части полиции, независимо от правовых оснований доставления, оперативный дежурный обязан быть тактичным и вежливым в отношении доставленных лиц, требует законодатель, обеспечив содержание их в условиях, исключающих угрозу жизни и здоровью и возможность самовольного оставления помещения дежурной части полиции.

© Шельпяков А. А., 2018
© Лиховенков С. И., 2018

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202. Ст. 2.

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[3] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года). Ст. 22.

[4] Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ (ред. от 28 декабря 2016 года) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 44.

[5] Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627 (ред. от 26 ноября 2013 года) «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах

питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // СЗ РФ. 2003. № 42. Ст. 4077; 2013. № 48. Ст. 6272.

[6] Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2012 г. № 301 (ред. от 26 ноября 2013 года) «Об утверждении Положения об условиях содержания, нормах питания и порядке медицинского обслуживания задержанных лиц в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1975; 2013. № 48. Ст. 6272.

Н. Н. Цуканов*

ОСОБЕННОСТИ СРЕДСТВ ОГРАНИЧЕНИЯ ПОДВИЖНОСТИ КАК ВИДА СПЕЦИАЛЬНЫХ СРЕДСТВ, СОСТОЯЩИХ НА ВООРУЖЕНИИ ПОЛИЦИИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Российской полицией накоплен значительный опыт правового регулирования и практического применения мер административного принуждения. Анализ этого опыта позволяет лучше понять специфику современной ситуации и эффективно прогнозировать возможные пути совершенствования предоставленного в распоряжение полиции арсенала.

Средства ограничения подвижности – один из наиболее востребованных правоприменительной практикой видов специальных средств, состоящих на вооружении полиции. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[1] достаточно подробно регламентирует условия, порядок, запреты и ограничения, связанные с их применением. Между тем, сопоставление нормативно-правовой основы и практики её реализации позволяет выявить ***особенности данного вида специальных средств, требующие учета в правоприменительной деятельности***. К числу наиболее значимых особенностей могут быть отнесены следующие.

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 21 Закона «О полиции» «при отсутствии средств ограничения подвижности сотрудник полиции вправе использовать подручные средства связывания». Аналогичная норма содержалась и в ст. 14 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции», но только в контексте применения милицией наручников, что предполагало надевание на руки. Предусмотренный Законом о полиции термин «средство ограничения подвижности» имеет заведомо более широкий потенциал. Такое решение позволяет Правительству Российской Федерации принимать на вооружение технические изделия, предназначенные для надевания не только на руки, но и на пальцы, на ноги, для осуществления комбинированного захвата (рука-нога), а также пристегивания лица к каким-либо объектам, предметам. Соответственно, все указанные способы воздействия возможны при использовании полицией веревки, брючного ремня, скот-

* *Цуканов Николай Николаевич* – заместитель начальника Сибирского юридического института МВД (по научной работе) (Красноярск), доктор юридических наук, доцент.

ча, строительного хомута и т. д. Разумеется, обязательными условиями при этом служат наличие соответствующих оснований, соблюдение порядка, учет запретов и ограничений, установленных Законом «О полиции».

Состоящие на вооружении полиции средства ограничения подвижности (наручники БР-С, БКС-1, БОС) не относятся к числу предметов, для ношения и использования которых требуется наличие государственно-властного статуса. Изделия, аналогичные тем, которые состоят на вооружении полиции в качестве средств ограничения подвижности (например, механические фиксаторы пальцев рук), не имеют статус гражданского оружия (в отличие от, например, электрошокового устройства), находятся в свободном обороте и могут использоваться в качестве подручных средств связывания. Более того, ограниченный диапазон возможностей стоящих на вооружении полиции средств ограничения подвижности позволяет применять подручные средства связывания даже при наличии у сотрудника наручников, например, если с учетом создавшейся обстановки целесообразно фиксировать не руки, а ноги правонарушителя.

Важно помнить, что применение подручных средств связывания в качестве специального средства при определенных условиях может влечь причинение физического и (или) имущественного ущерба, который в дальнейшем будет возмещаться по правилам гражданского судопроизводства. При этом, если правоприменитель причиняет вред в ходе действий, основанных на прямом предписании закона (например, ст. 21, 23 Закона «О полиции»), то вопрос о возмещении вреда решается в соответствии с ч. 3 ст. 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации. Если же такого предписания нет, то оценка будет осуществляться по правилам, предусмотренным иными нормами гл. 59 Гражданского кодекса Российской Федерации[2].

Формально Закон «О полиции» не устанавливает каких-либо особенностей порядка применения полицией средств ограничения подвижности. Однако в соответствии с требованиями ведомственного нормативного правового акта, при применении указанных средств требуется периодическая (не реже, чем один раз в два часа) проверка фиксации замка[3]. Максимальное время применения к лицу специального средства при этом не устанавливается, однако время надевания средства ограничения подвижности, фиксации его замков и время снятия данного средства указываются в соответствующем рапорте. Очевидно, что предназначение данного правила связано с необходимостью исключить возможность, во-первых, причинения задержан-

ному травмы в силу длительного воздействия чрезмерно затянутых наручников, во-вторых, - самостоятельного освобождения задержанного. Поэтому, с учетом климатических особенностей, состояния здоровья задержанного, наличия жалоб с его стороны, вида использованного средства ограничения подвижности и иных факторов время проверки фиксации замков (целостности средства связывания) может и должно корректироваться в сторону его уменьшения. Причем данное правило относится и к случаям применения подручных средств связывания.

Как известно, средства ограничения подвижности применяются полицией в случаях, предусмотренных п. 3, 4, 6 ч. 1 ст. 21, ст. 23 Закона «О полиции», а также в связи с наличием обстоятельств, исключающих преступность деяния (гл. 8 Уголовного Кодекса Российской Федерации). Нетрудно заметить, что в этой части административное законодательство отличается завидной стабильностью, даже несмотря на своё очевидное несовершенство. К сожалению, приходится констатировать, что при подготовке Закона «О полиции» не удалось сформулировать «разумное правило из самого существа вещей»[4], п. 6 ч. 1 ст. 21 оказался очень сложным для восприятия, отчасти противоречивым и вместе с тем неполным. При буквальном прочтении нормы можно только предполагать, что соответствующее специальное средство может быть применено при реализации ст. 27.2 КоАП РФ («Доставление»); наличие попытки побега или оказания сопротивления служит дополнительным условием, а не самостоятельным основанием применения средства ограничения подвижности[5]. В это же время, нетрудно заметить, что оказание лицом сопротивления уже предусмотрено п. 3 ч. 1 ст. 21 Закона «О полиции», а нормативный правовой акт МВД России, определяющий порядок конвоирования, не содержит таких дополнительных условий. Но если это самостоятельные основания, то побег каких лиц законодатель предписывает пресекать с помощью средств ограничения подвижности? Если речь идет о задержанных и заключенных под стражу, то не охватывается ли пресечение попытки побега их доставлением, конвоированием, охраной?

Но даже если отойти от вопроса внутренней согласованности всех элементов п. 6 ч. 1 ст. 21 Закона «О полиции», следует согласиться с мнением Р. Е. Токарчука, отмечающего, что норма не учитывает всего спектра действий сотрудника полиции, не позволяет обеспечить их безопасность при выполнении оперативно-служебных задач, поскольку прежде чем применять средства ограничения подвижности сотрудник должен дожидаться сопротивления лица[6]. Действительно,

можно ли, например, считать правильной ситуацию, при которой полицейский, доставляя наркомана на медицинское освидетельствование, вынужден садить его в свой личный автомобиль, не имея при этом возможности надеть наручники? Можно ли признать обоснованным такое же положение при сопровождении в суд лица, в отношении которого будет рассматриваться дело об административном правонарушении, за которое предусмотрен административный арест?

Решение проблемы видится в уточнении формулировок ч. 1 ст. 21 Закона «О полиции». С учетом изложенного предлагается:

1) пункт 3 изложить в следующей редакции: «для пресечения сопротивления, оказываемого сотруднику полиции, а также попытки причинения лицом вреда себе»;

2) пункт 6 изложить в следующей редакции: «для конвоирования и охраны задержанных лиц, а также лиц, заключенных под стражу, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста»;

3) дополнить ч. 1 ст. 21 Закона «О полиции» п. 6.1, изложив его в следующей редакции: «для доставления лица в полицию, сопровождения в органы и организации, когда это требуется в целях реализации требований закона, если с учетом имеющихся обстоятельств доставляемое или сопровождаемое лицо может совершить нападение, опасное для жизни или здоровья сотрудника полиции».

© Цуканов Н. Н., 2018

---

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[2] См. подробнее: *Цуканов Н. Н.* О соотношении норм Закона «О полиции» и УК РФ в регулировании права сотрудника полиции применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 70.

[3] Там же.

[4] *Соловей Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 256.

[5] *Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В.* Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М., 2012.

[6] *Токарчук Р. Е.* Актуальные проблемы применения специальных средств ограничения подвижности сотрудниками полиции // Совершенствование профессиональной и физической подготовки курсантов, слушателей образовательных организаций и сотрудников силовых ведомств: Сборник материалов XIX международной научно-практической конференции: В 2 т. Т. 1. Иркутск, 2017. С. 346.

А. Н. Перов*

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Миграция – это передвижение населения в любой территориальной направленности как связанное, так и не связанное с пересечением внешних и внутренних границ административно-территориальных образований, в том числе регионов, областей и государств. Внутренняя и внешняя миграция регламентируется рядом нормативных правовых актов, но во главе иерархии федеральных законодательных актов Российской Федерации, которые регулируют вопросы миграции, въезда и правового положения граждан Российской Федерации, иностранных граждан, а также лиц без гражданств в Российской Федерации, стоит Конституция России, принятая на референдуме 12 декабря 1993 г.[1]

Право на свободу передвижения человека как одно из основных прав и свобод личности закреплено в Конституции Российской Федерации 1993 г. Это право было впервые закреплено в Конституции нашей страны, ранее в Конституции РСФСР и СССР данного права не содержалось.

Конституция Российской Федерации ст. 2 обозначает права и свободы человека и гражданина, относит данные права к основам Конституционного строя страны и провозглашает «высшей ценностью».

Общепринятые в международном праве нормы прав и свобод в полном объеме гарантируются человеку Конституцией в гл. 2. Что касается иностранцев, которые находятся на территории Российской Федерации, то для них устанавливается национальный режим. Следует так же отметить, что в соответствии со ст. 62 ч. 3 иностранцы пользуются теми же правами и обязанностями, что и граждане Российской Федерации за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством. Следовательно, иностранные граждане равны перед законом вне зависимости от пола, национальности, происхождения, языковой среды и пр.

* *Перов Алексей Николаевич* – начальник цикла – преподаватель цикла специальных дисциплин и физической подготовки Астраханского суворовского военного училища МВД России, кандидат юридических наук.

Статья 17 ч. 1 Конституции Российской Федерации гарантирует права и свободы человека и гражданина страны согласно всем общепринятым нормам международного права, ч. 2 этой статьи провозглашает данные права и свободы неотчуждаемыми и принадлежащими человеку от рождения.

Статья 7 Конституции Российской Федерации провозглашает основой конституционного строя страны – социальное государство, обязанностью которого является создание условий для достойной жизни, реализации прав и свобод граждан на любой территории страны.

К числу таких прав, прежде всего, можно отнести право на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства граждан Российской Федерации, иностранцев (ч. 1 ст. 27 Конституции Российской Федерации).

Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 27 регламентирует право личности на свободное передвижение внутри страны, по месту – ограничением являются границы государства.

Субъектом основного права свободы перемещения является любой человек, с главным условием – нахождение на территории Российской Федерации должно быть законным. Прежде всего, это все без исключения российские граждане. Кроме граждан Российской Федерации, субъектами данного основного права являются граждане других государств и лица без гражданства. Но и в этом случае, законное нахождение на территории страны является обязательным требованием, а, следовательно, соответствующие лица должны были попасть в страну законным образом[2].

Право на въезд в Россию дает иностранцу виза (в случае, если для страны, из которой въезжает человек, предусмотрен визовый режим), которая выдается к действующему национальному удостоверяющему личность документу, выдаваемому Консульством, органами внутренних дел Российской Федерации или диппредставительством Российской Федерации за рубежом. При этом пребывание является законным в том случае, если иностранный подданный или человек без гражданства регистрируется по месту нахождения с соответствующей отметкой в национальном документе.[3]

Статья 62 в ч. 1 закрепляет принцип двойного гражданства в Конституции Российской Федерации, а ч. 3 устанавливает конституционные основы правового положения иностранцев в России. Нормы Конституции не делают различий в правах российских граждан и иностранцев, за исключением случаев установленных международ-

ным договором и федеральными законами.

Так же тонким моментом миграции, обозначенным в Конституции, является установленный ст. 63 вид миграции – «политическое убежище иностранным гражданам». Истоки данного вида миграции восходят ко временам Французской революции 1793 г., когда убежища иностранцам предоставлялись при условии изгнания из своего отечества за «дело свободы»[4]. В последствие, данное право закрепилось во многих конституциях демократических государств. В России решение вопроса о предоставлении убежища принимается непосредственно Президентом Российской Федерации. Кроме того, не предусматривается выдача другим государствам лиц, которых преследуют по политическим убеждениям, а так же за действия, не признаваемые Россией как преступление.

В современной России в условиях нехватки рабочей силы и демографической ямы, практически невозможно компенсировать нехватку населения внутренней миграцией. Помимо нехватки населения Российских граждан характеризует еще и низкий уровень мобильности, так как переселение вызывает большие издержки. Поскольку возможностей внутренней миграции для решения проблем с трудовыми и ресурсами и сложностями заселения Сибири и Дальнего Востока небольшие, вопрос о внешней миграции населения стоит остро. Данный факт подчеркивается еще и тем, что в последние 20 лет внешний миграционный прирост компенсировал 45 % естественной убыли населения[5].

Последствия миграционной политики всегда проявляются во всех сферах жизни от политической до культурной и социальной. Следует отметить, что наряду с положительными факторами влияния, могут возникнуть и негативные. Так, например, положительными моментами можно назвать восполнение трудовых ресурсов, повышение количества населения, приток научных кадров[6]. Негативными – нелегальная миграция, этническая преступность, социальная напряженность с местными жителями[7]. В России неоднократно предпринималось немало шагов по решению проблемы миграции. Несмотря на то, что в Российской Федерации принято немало нормативных правовых актов по вопросам внешней и внутренней миграции, но до недавнего времени не было стратегического видения миграции в целом. Утвержденная 13 июня 2012 г. Президентом Российской Федерации «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г.»[8], на наш взгляд, разрешит многие миграционные проблемы, позволит адаптировать и интегрировать мигрантов в рос-

сийском обществе.

Таким образом, Конституция Российской Федерации сочетает в себе основные элементы миграционной политики, которые отражены практически во всех международных правовых актах, определяющих основные права, свободы мигранта, а так же основные принципы в области свободы передвижения как внутри страны, так и выезда и возвращения из-за границы. Принципы конституционно-правового положения иностранцев представляют собой основу их статуса, отражают место, занимаемое ими в Российской Федерации, служат исходными началами для развития и конкретизации текущего отраслевого законодательства в сфере регулирования отношений с участием иностранных граждан и предопределяют основу отношения к миграции в целом. В дальнейшем, обозначенные в Конституции принципы легли в основополагающие правовые и законодательные акты, регламентирующие миграционную политику России.

© Перов А. Н., 2018

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

[2] *Дурнев В.* Основы миграционных отношений. М., 2017.

[3] *Мишунина А. А.* Принимающее общество и мигранты: правовые практики экономической и социально-культурной адаптации в современных условиях // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 13–16.

[4] *Корсаков К. В.* Трудящиеся-мигранты в современной России: некоторые проблемы и пути их решения // Российский юридический журнал: электронное приложение. 2017. № 4. С. 14–21.

[5] Демографический ежегодник России. Официальная статистика. – http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1137674209312 (дата обращения: 06.12.2017).

[6] *Аверин А. Н.* Государственное регулирование демографических и миграционных процессов в Российской Федерации: Учебное пособие. СПб., 2017.

[7] *Мишунина А. А.* Принимающее общество и мигранты: правовые практики экономической и социально-культурной адаптации в современных условиях // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 13–16.

[8] Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. – http://www.consultant.ru/document/131046 (дата обращения 04.12.2017).

М. Г. Коваленко*

ПОЛИЦЕЙСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ

Наиболее актуальными государственными услугами среди населения являются выдача и замена паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина на территории Российской Федерации, выдача паспортов граждан Российской Федерации, удостоверяющих личность за пределами территории Российской Федерации (загранпаспорт), осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации. Эти и многие другие функции в сфере миграции в настоящий момент возложены на подразделения по вопросам миграции Министерства внутренних дел. Данные подразделения за всю свою многолетнюю историю претерпели немало изменений, касающихся организационной структуры и принадлежности их тем или иным ведомствам.

Впервые необходимость масштабного внедрения в государственный аппарат подразделений, осуществляющих функции по выдаче документов, удостоверяющих личность граждан, появилась в СССР в 1932 г. 27 декабря 1932 г. Центральный исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров СССР приняли постановление «Об установлении единой паспортной системы по Союзу ССР и обязательной прописке паспортов» и утвердили положение «О паспортах». Проведение паспортизации было возложено на милицию, впервые были созданы паспортные подразделения (отделы, отделения, группы, столы). 28 апреля 1933 г. принято постановление «О выдаче паспортов на территории Союза ССР». Паспорт был введен как единственный документ, удостоверяющий личность. 21 октября 1953 г. Советом Министров СССР утверждено новое «Положение о паспортах», установлен единый образец паспорта, утверждена инструкция о работе адресно-справочных бюро для учета движения населения, а также оказания содействия в розыске преступников и неплательщиков алиментов.

24 ноября 1958 г. Приказом МВД СССР объявлена штатная структура Главного управления милиции МВД СССР, в которую помимо прочих вошел Паспортный отдел. 15 февраля 1993 г. Прави-

* *Коваленко Мария Георгиевна* – инспектор отделения по комплектованию подразделений ГУ 2-го отдела Управления по работе с личным составом ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

тельством Российской Федерации принято постановление «О реорганизации подразделений виз, регистрации и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел». 30 октября 1995 г. издан приказ МВД России «Об утверждении структуры и численности подразделений центрального аппарата МВД России», в котором одним из основных структурных подразделений наряду с другими является паспортно-визовое управление.

23 февраля 2002 г. Указом Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики[1]», паспортно-визовые службы упразднены. В соответствии с п. 2 данного Указа, «в целях совершенствования государственного управления в области миграционной политики постановляю, образовать в структуре центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации Федеральную миграционную службу Министерства внутренних дел Российской Федерации». В соответствии с п. 13 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», принято решение образовать Федеральную миграционную службу как самостоятельную службу, передав ей правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции. Необходимость создания подобной службы как самостоятельного ведомства была продиктована темпом жизни современных людей, большим объемом работы, притоком внутренней и внешней миграции. В аппарате Федеральной миграционной службы (далее – ФМС) России работало более 20 департаментов и управлений, отвечающих за отдельные направления работы. Помимо них, ФМС России имело подчиненные подразделения и организации. Федеральная миграционная служба просуществовала 12 лет (2004–2016).

Указом Президента № 156 от 5 апреля 2016 г. «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции[2]», Федеральная миграционная служба упразднена, а ее полномочия переданы в Министерство внутренних дел и возложены на полицию. Данная реформа коренным образом не затрагивала основных полномочий, ранее входивших в компетенцию ФМС. Поменялось лишь название, штатная численность личного состава и подведомственность. Однако эти параметры и определяют особенности деятельности подразделений по вопросам миграции на современном этапе. Прежде всего, ранее подведомственная Правительству

Российской Федерации, служба стала подразделением полиции.

Законодательно название подразделения было уже изменено, однако на практике долгое время использовалась символика уже упраздненной организации, в том числе и в документах, выдаваемых гражданам. К слову сказать, только с 1 января 2018 г. гражданам начали выдавать паспорта, в которых правильно написан орган, выдавший документ, а так же поставлена гербовая печать нового образца. До 2018 г. на второй странице в паспорте, где указывается орган, выдавший документ, использовались названия и коды упраздненных подразделений. Данный факт вызывал непонимание и возмущение граждан, выявивших несоответствие. То есть, с июля 2016 г. работа по модернизации программного обеспечения в подразделениях по вопросам миграции, проводилась крайне неохотно, малоактивно. Однако со сменой подведомственности, для подразделений были и положительные моменты. К примеру, в некоторых отделах сделан косметический ремонт, заказана новая мебель (Отдел по Калининскому району), и даже предоставлено новое здание (Отдел по Невскому району).

Процесс перехода в МВД и становления подразделением полиции, не обошелся для ведомства без кадровых потерь. В соответствии с подп. «в» п. 2 Указа Президента № 156 от 5 апреля 2016 г. постановлено «передать Министерству внутренних дел Российской Федерации штатную численность упраздняемой Федеральной миграционной службы, сократив ее на 30 процентов». Однако, штатная численность в нашем регионе сокращена более, чем на 30 %, и, вопреки Указу Президента, и составляет в настоящий момент 1368 человек (аттестованные сотрудники, государственные гражданские служащие и вольнонаемные работники). Вновь созданное ведомство полностью является структурным подразделением ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, без подведомственности по территориальному признаку УМВД по району. К примеру, отдел по Бокситогорскому району Ленинградской области является подразделением Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области и не подчиняется УМВД России по Бокситогорскому району Ленинградской области. Решение кадровых вопросов в данном случае крайне затруднено, в связи с отсутствием в Управлении по вопросам миграции кадровой группы, отделения или отдела, уполномоченных осуществлять функции по подготовке и оформлению кадровых документов: для назначения на должности, переводов, оформления кандидатов на службу в

ОВД. В настоящий момент все функции по осуществлению кадрового сопровождения возложены на инспекторов 2 отдела Управления по работе с личным составом ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Однако в случае создания кадрового подразделения в составе Управления по вопросам миграции следует разделить полномочия таким образом, чтобы избежать дублирования функций. В период с июля 2016 г. по настоящее время в Управлении по вопросам миграции было проведено более 15 организационно-штатных мероприятий. Всем сотрудникам вновь созданного Управления по вопросам миграции были присвоены специальные звания полиции в порядке переаттестования (ранее – звания внутренней службы), установлены надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы. Начальникам отделов, их заместителям и начальникам отделений установлен ненормированный служебный день, дающий право на дополнительный отпуск. Введены должности с допуском к сведениям, составляющим государственную тайну.

Из вышеизложенного следует: произошла смена подведомственности, ведомство стало подразделением полиции; вновь созданное подразделение полиции по вопросам миграции МВД России в настоящий момент осуществляет те же функции и полномочия, ранее входившие в компетенцию ФМС; штатная численность личного состава сокращена более, чем на 30 %, при увеличивающемся документообороте; штатное расписание подразделения требует существенной доработки; модернизация программного обеспечения для оказания государственных услуг в сфере миграции на низком уровне.

© Коваленко М. Г., 2018

[1] Указ Президента Российской Федерации от 23 февраля 2002 года № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2002. № 8. Ст. 813.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

Д. А. Кузнецова[*]

РЕГИСТРАЦИЯ ГРАЖДАН РОССИИ ПО МЕСТУ ЖИТЕЛЬСТВА: КАКОВА ЕЕ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПОЛИЦИЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА СЕГОДНЯ?

Взрослый гражданин России обязан быть зарегистрирован по месту проживания или временного пребывания. В Российской Федерации регистрационный учёт граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации по смыслу Федерального закона «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» вводится государством в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами[1]. С 1995 г. регистрация по месту жительства носит уведомительный характер, но при этом такое уведомление является обязанностью. В теории организации деятельности полиции паспортно-регистрационная система традиционно рассматривается как один из инструментов профилактики и предупреждения нарушений, розыска преступников, пропавших без вести, и способствует охране общественного порядка и общественной безопасности[2]. Соблюдение паспортно-регистрационных правил контролируют сотрудники территориальных подразделений Главного управления по вопросам миграции МВД России и участковые уполномоченные полиции.

Однако существующие механизмы регистрации по постоянному или временному месту жительства для граждан Российской Федерации и сложившаяся практика не позволяют нам говорить об эффективности этой системы в вопросах информированности правоохранительных органов о проживающих на подведомственной территории. Значительная часть населения, проживающего на конкретной территории, не учитывается и находится за рамками статистки и контроля, что сводит на нет все рассуждения о необходимости регистрации по месту проживания и пребывания в целях укрепления безопасности и административного учета.

Данные о внутренней миграции государство получает разными

[*] *Кузнецова Дарья Александровна* – младший научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге.

способами: это данные переписи населения и текущий учет миграции населения по сведениям о прописке и заполненным листкам статистического убытия (прибытия). Согласно данным официальной статистки[3] общее количество прибывших в Российскую Федерацию за 2016 г. составило более 4,7 млн, при этом из них 4,1 млн – это внутренняя миграция, в которой количество человек переезжающих внутри своего региона и за его пределы делится примерно пополам (среди городского населения переезжают в другие регионы чуть больше, чем перемещаются в пределах одного (1,628 тыс. против 1,269 тыс.), а среди сельского населения более активно происходит миграция внутри региона (772 тыс. против 461 тыс.). Активнее всего переезжают, официально регистрируясь, из Центрального (958,7 тыс.) и Приволжского (827,2 тыс.) федеральных округов. Большая часть мигрирующих, согласно статистике, стремится в Центральный (1,043 тыс.), Приволжский (780 тыс.) федеральные округа).

Но есть основания полагать, что официальные данные не дают полной картины и показывают лишь приблизительные значения, как следствие некачественного заполнения статистических форм, так и вследствие того, что граждане по разным причинам не уведомляют государство о смене жительства. Поэтому цифра реальной внутренней миграции намного больше официальной – 4 млн человек. Простой переезд без уведомления каких-либо органов власти – существующая и довольно распространенная практика даже для обычных законопослушных людей, не говоря уже о тех, кто целенаправленно скрывается от органов власти. По опросным данным[4] около 19 % опрошенных в категории 31–45 лет и 25 % в категории младше 30 лет не живут по месту регистрации. Само по себе отсутствие регистрации не мешает проживать где угодно и продолжать любую свою законную и незаконную деятельность, укрываться от военной обязанности и судебных повесток. При желании или в связи со сложившимися обстоятельствами человек может вообще не иметь никакой регистрации (ни постоянной, ни временной). В ходе опроса было установлено, что не менее 15 млн человек готовы заявить интервьюеру, что проживают не по месту постоянной или временной регистрации. Таким образом, официальная статистика фиксирует ежегодно смену места жительства 3 % населения, но еще около 15 % проживают, не сообщая официальным органам о месте своего нахождения. Важно заметить, что при этом многие из тех, кто проживает не по адресу постоянной регистрации, были бы готовы сообщить о месте своего фактического проживания государственным органам, но не могут этого сделать в силу то-

го, что легально получить временную, и уж тем более постоянную, регистрацию непросто.

Почему так происходит? Чтобы постоянно или временно зарегистрироваться на новом месте жительства, необходимо обратиться в территориальное подразделение Главного управления по вопросам миграции МВД России по месту жительства или подать заявку на портале государственных слуг. Сама процедура относительно несложная и бесплатная и, несмотря на отдельные сбои, миграционные органы работают над ее упрощением и ускорением. Необходимо написать заявление и подать пакет документов: паспорт и один из документов, на основании которого проводится регистрация. Таким документами могут быть договор социального найма, свидетельство о государственной регистрации права собственности, решение суда, подтверждающее право пользования жилым помещением, или заявление собственника, предоставившего жилье. Таким образом, получение постоянной или временной регистрации возможно либо после приобретения в собственность жилья, либо на основании доброй воли собственника, который согласен постоянно или временно зарегистрировать кого-либо на своей территории. Для тех, кто имеет в собственности жилье и проживает по тому же адресу, проблем не возникает. Но далеко не все граждане проживают в жилье, которым владеют и далеко не многие в случае переезда хотят и/или могут приобрести жилье в собственность. Получение согласия собственника на регистрацию недоступно для части населения, потому что и в ситуации официальной (с заключением договора) аренды и в ситуации неформальной аренды (например, проживание у родственников) собственники отказываются регистрировать нанимателя. Собственники опасаются регистрировать проживающих на своей территории по разным основаниям: из-за опасений обременить собственность, из соображений экономии жилищно-коммунальных платежей и просто из-за нежелания ввязываться в бюрократическую процедуру. Так как в настоящий момент зарегистрироваться без согласия собственника невозможно (за исключением несовершеннолетних детей, проживающих вместе с родителями), то значительное количество людей никак не решают проблему отсутствия регистрации и автоматически становятся правонарушителями (действующим законодательством предусмотрена административная ответственность за проживание в жилом помещении без соответствующей регистрации; ст. 19.15.1

КоАП Российской Федерации предусматривает административный штраф и на проживающего (в размере до 5 тыс. руб.) и на собственника жилого помещения (до 7 тыс. руб.)).

Но если мы обратимся к общей статистике административных правонарушений, то мы не увидим такого огромного количества административных штрафов по ст. 19.15.1 КоАП Российской Федерации, что говорит о том, что это «спящий» состав. Так, если мы посмотрим отчеты участковых уполномоченных полиции по УМВД России по Адмиралтейскому, Петроградскому, Всеволожскому и Гатчинскому району г. Санкт-Петербурга за 12 месяцев 2017 г.[5], то в разделе «Административная практика» мы не найдем ни одного упоминания о правонарушениях по данной статье. Для сравнения по ст. 18.8 КоАП Российской Федерации (нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию, либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации) за отчетный период было выявлено 726 правонарушений, по ст. 19.15 КоАП Российской Федерации (проживание по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении гражданина Российской Федерации, обязанного иметь документ, удостоверяющий личность гражданина (паспорт), без документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта), или по недействительному документу, удостоверяющему личность гражданина (паспорту)) – 10.

Вероятно, это связано с тем, что в условиях ограниченных ресурсов сотрудники полиции обращают внимание, в первую очередь, на более существенные правонарушения и на потенциально более склонных к совершению правонарушений категории граждан, а не на социально-благополучных людей, но проживающих не по месту регистрации. По крайней мере, до тех пор, пока они не попадают в поле зрение участкового уполномоченного полиции по другим основаниям. Мы можем сказать, что сотрудники полиции вполне успешно справляются с организацией общественного порядка, обеспечением безопасности, розыском преступников и предупреждением правонарушений и преступлений даже при таком расхождении официальной статистики о зарегистрированных и реальном количестве проживающих на территории, пользуясь, вероятно, иными инструментам и источниками информации. Это говорит о том, что существующая система регистрации по месту жительства постоянному или временному должна быть пересмотрена, так как ее эффективность для целей безопасности не велика, но при этом не позволяет правоохранитель-

ным органам оперировать более точными данными о проживающих на территории. Кроме того, помимо различных бюрократических неудобств, связанных с отсутствием регистрации для самих граждан, существующая система делает нормальным и привычным административное нарушение для огромного количества людей, что нельзя назвать хорошим эффектом.

© Кузнецова Д. А., 2018

[1] Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 года № 5242-1 (ред. 3 апреля 2017 года) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 10 августа; http://www.pravo.gov.ru–04.04.2017). Ст. 3.

[2] См., например: *Сахарова Т. А.* Деятельность участкового уполномоченного полиции по контролю за соблюдением миграционного законодательства гражданами Российской Федерации: Фондовая лекция. СПб., 2017.

[3] Приложение к ежегоднику «Социально-экономические показатели Российской Федерации»: Сборник Росстата: Общие итоги 1990–2016: Открытые данные // gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/migr1.xls (дата обращения: 17.12.2017)

[4] Репрезентативный всероссийский опрос населения проведен Synopsis:group для Центра Стратегических Разработок в июле 2017 г. № 2001.

[5] ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Отчеты участковых уполномоченных полиции. 2017 г. – https://78.xn--b1aew.xn--p1ai/sluj
ba/otch/uup(дата обращения: 06.02.2018)

В. И. Ерыгина*
Д. А. Ерыгин**

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ИСПОЛНЕНИИ РЕШЕНИЯ СУДА О ВЫДВОРЕНИИ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА

Проблема правового регулирования миграционных потоков, противодействия нелегальной миграции стоит весьма остро в виду тех потенциальных угроз, которые она представляет для государственной безопасности и стабильной жизнедеятельности общества. В целях предотвращения негативных последствий нелегальной миграции разработаны различные правовые средства, включая административную ответственность для иностранных граждан и лиц без гражданства. Одной из таких эффективных мер борьбы с незаконной миграцией является административное выдворение.

В соответствии со ст. 3.10. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10 августа 2017 г.) «административным выдворением за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» является «принудительное и контролируемое перемещение указанных граждан и лиц через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, – контролируемый самостоятельный выезд иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации».

Следует отметить, что это не новая мера административного наказания в отечественном праве. Аналогом современного административного наказания можно считать административную высылку и ссылку, упомянутые как взыскание и меры принуждения в учебнике по административному праву 1911 г. А. И. Елистратова[1].

* *Ерыгина Виктория Ивановна* – доцент кафедры менеджмента общего и профессионального образования Белгородского института развития образования; доцент кафедры всеобщей истории Белгородского государственного национального исследовательского университета, кандидат исторических наук, доцент.

** *Ерыгин Денис Алексеевич* – студент факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Москва).

Под административной высылкой он понимал «выдворение из данной местности», а под «ссылкой» – «водворение в определенную местность на жительство». До революции 1917 г. «административная высылка и ссылка широко применялась для лиц политически неблагонадежных; лиц порочных по своему поведению, беспаспортных; лиц, лишенных права жительства в данном месте, и тех иностранцев, пребывание которых в России по каким-либо причинам было нежелательно для правительства»[2]. «Высылка иностранцев производилась по усмотрению министра внутренних дел, военного министра и генерал-губернаторов. Основания и поводы для применения этой высылки в законе указаны не были. Если иностранец, по предъявленному к нему требованию, не удаляется добровольно, он препровождался к границе этапным порядком. В случае непринятия его иностранными пограничными властями или двукратного самовольного возвращения в Россию, иностранец по распоряжению министра внутренних дел мог быть принудительно направлен в одну из местностей, предназначенных для административной ссылки»[3].

В современном российском праве хотя КоАП РФ и допускает применение выдворения в качестве как основного, так и дополнительного вида наказания (ст. 3.3 и 3.10 КоАП РФ), «тем не менее в большинстве административных составов гл. 18 КоАП РФ административное выдворение предусмотрено в качестве дополнительного наказания» и, как указывают Е. О. Бондарь и Р. А. Брунер «обычно назначается при совершении повторных правонарушений»[4]. Это дало основание для появления среди ученых мнения о том, что выдворение – это исключительно дополнительное наказание, а не основное[5].

В Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» указаны органы, ответственные за исполнение решения суда о выдворении иностранного гражданина, в частности, это «Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов иных органов и должностных лиц, или его территориальный орган либо пограничные органы в соответствии со своими полномочиями осуществляют административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации и направляют информацию об этом в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами

иностранных дел, а также в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции»[6]. Задержанные иностранные граждане, подлежащие административному выдворению за пределы Российской Федерации до исполнения решения суда, содержатся в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Как утверждают Э. А. Кононов и Е. Н. Лихолет, существует «орган внутренних дел, ответственный за исполнение решения о депортации либо постановления об административном выдворении», который в течение суток после решения суда «направляет по каналам электронной, факсимильной либо телетайпной связи информацию о содержании иностранного гражданина в специальных учреждениях в соответствующий территориальный департамент МИД России с целью доведения ее до сведения дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданской принадлежности (подданства) или постоянного проживания депортируемого (выдворяемого) иностранного гражданина»[7]. «Орган внутренних дел, ответственный за исполнение решения о депортации либо постановления об административном выдворении, согласовывает в порядке, установленном данным международным договором, место и время передачи депортируемого (выдворяемого) лица представителю властей иностранного государства, на территорию или через территорию которого иностранный гражданин депортируется (выдворяется)»[8].

«После оформления депортируемому (выдворяемому в административном порядке) лицу документов на выезд из Российской Федерации орган внутренних дел, ответственный за исполнение решения о депортации либо постановления об административном выдворении, не позднее двух суток до выезда депортируемого (выдворяемого) иностранного гражданина информирует подразделение пограничного контроля в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации, через который будет осуществлена депортация либо административное водворение, и соответствующее подразделение органов внутренних дел на транспорте (при его наличии) либо подразделение органа внутренних дел, в ведении которого находится обслуживаемая территория, о персональных данных депортируемого (выдворяемого) лица, а также дате и времени планируемого пересечения им государственной границы Российской Федерации»[9].

По окончании подготовки всех необходимых материалов для осуществления административного выдворения иностранного гражданина за пределы Российской Федерации судебные приставы конвоиру-

ют иностранного гражданина до пункта пропуска через государственную границу, где передают его сотрудникам пограничной службы, которые проставляют «дату-штамп» о пересечении иностранным гражданином границы на судебном постановлении об административном выдворении. В обязанности судебных приставов и сотрудников органов внутренних дел входит также передача материалов в территориальный орган ГУВМ МВД России для введения информации в базу данных и вынесение решения о запрещении въезда на территорию Российской Федерации в течение 5 лет.

В научной литературе при рассмотрении вопросов, касающихся обеспечения механизма эффективной реализации процедур административного выдворения и депортации, назывались такие проблемы, как отсутствие организационных, финансовых и материально-технических условий для применения данной меры, например, остаются открытыми вопросы создания дополнительных учреждений в регионах для содержания иностранных граждан, а также «обеспечение явки иностранного гражданина в суд для рассмотрения дела об административном правонарушении, влекущем возможность применения административного выдворения»[10].

Не вызывает сомнения тот факт, что отсутствие достаточного количества специальных учреждений, создаваемых в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, влечет за собой усложнение механизма реализации депортации или административного выдворения и, соответственно, снижение эффективности указанных мер. Кроме того, невозможность обеспечить присутствие иностранного гражданина в суде и невозможность в некоторых случаях установить местонахождение иностранного гражданина, подлежащего депортации или административному выдворению, для исполнения решения ввиду отсутствия специальных учреждений является причиной принятия незаконных решений сотрудниками правоохранительных органов и судьями.

На наш взгляд, необходимо более четкое взаимодействие между всеми компетентными органами, включая органы внутренних дел, в вопросах регистрации иностранных граждан, контроля за соблюдением ими законодательства Российской Федерации и выдворения за ее пределы в случае совершения ими противоправных действий. Именно органы внутренних дел должны в полной мере нести ответственность за выполнение решения суда о депортации или административном выдворении иностранного гражданина, вовремя передавать информацию в Министерство иностранных дел, иметь тесный контакт с под-

разделениями пограничного контроля, ФСБ и другими правоохранительными органами для того, чтобы четко обеспечивать реализацию механизма выдворения иностранного гражданина за пределы российского государства.

© Ерыгина В. И., 2018
© Ерыгин Д. А., 2018

[1] *Нижник Н. С., Дергилева С. Ю.* Государство и право в теоретико-правовых воззрениях А. И. Елистратова. М., 2017. С. 216.
[2] *Погребняков М. Ю.* Административные наказания: понятие, цели, характеристика // https://studfiles.net/preview/5641237/page:5/ (дата обращения: 25.11.2017).
[3] Там же
[4] *Бондарь Е. О., Брунер Р. А.* Практика применения в отношении иностранных граждан меры административного воздействия в виде депортации или административного выдворения за пределы Российской Федерации // Современное право. 2015. № 10. С. 30–35.
[5] *Аванесова А. А.* Проблемы соблюдения прав человека при административном выдворении // Миграционное право. 2013. № 3. С. 24–27.
[6] Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 года) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032; 2003. № 27. Ст. 2700; № 46. Ст. 4437; 2006. № 30. Ст. 3286; 2010. № 21. Ст. 2524; № 31. Ст. 4196; № 40. Ст. 4969; № 52. Ст. 7000; 2011. № 13. Ст. 1689; 2013. № 27. Ст. 3477; № 30. Ст. 4036, 4057; № 52. Ст. 6951, 6954, 6955; 2014. № 16. Ст. 1828; № 48. Ст. 6638; 2016. № 1. Ст. 86; 2018. № 1. Ч. I. Ст. 77.
[7] *Кононов Э. А., Лихолет Е. Н.* К вопросу об эффективности обеспечения деятельности органов внутренних дел по исполнению решений о депортации либо постановлений об административном выдворении // http://justicemaker.ru/view-article.php?art=842&id=25 (дата обращения: 25.01.2018).
[8] Там же.
[9] Там же.
[10] Там же.

Н. В. Громадская*

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ СПОРТИВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Государственная политика в сфере воспитания здорового, физически крепкого гражданина, ориентированного на здоровый образ жизни, направлена на массовое приобщение граждан Российской Федерации занятием физической культурой и спортом. Для этого Стратегией развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г. определены конкретные задачи, в частности: развитие инфраструктуры сферы физической культуры и спорта и совершенствование финансового обеспечения физкультурно-спортивной деятельности; создание системы обеспечения общественной безопасности на объектах спорта и организации работы с болельщиками и их объединениями[1]. Кроме того, предстоящие мероприятия по организации и проведению чемпионата мира по футболу в 2018 г. требуют обратить внимание на вопрос обеспечения безопасности и соблюдения правопорядка в городах проведения матчей.

Процесс обеспечения общественного порядка отличается множественностью субъектов его реализации, причем соответствующие полномочия в различных ситуациях могут переходить от одного субъекта к другому. Такая «статусная мобильность обеспечивает ситуационную гибкость в решении организационно-тактических задач, с другой стороны, затрудняет управление силами и средствами, дифференциацию юридической ответственности должностных и уполномоченных лиц в случае ненадлежащего выполнения соответствующих функций»[2]. Основным субъектом обеспечения общественного порядка при проведении массовых, в том числе и спортивных, мероприятий принято считать органы внутренних дел, об этом и говорится в п. 6 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции». При проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий полиция оказывает содействие их организаторам в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка, а при проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий обеспечивает порядок и без-

* *Громадская Наталья Витальевна* – старший преподаватель кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России.

опасность совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами этих мероприятий[3].

При планировании и проведении массовых спортивных мероприятий, подразделения органов внутренних дел тесно взаимодействуют с государственными органами, Федеральной службой войск национальной гвардии[4], организаторами проведения массовых спортивных мероприятий, общественными объединениями и т. д.

Заблаговременно создаются организационный комитет и оперативный штаб для разработки плана охраны общественного порядка и безопасности, обеспечения контроля и координации деятельности; согласовываются место (в рассматриваемом случае – стадион) и время (начало и окончание) проведения массового спортивного мероприятия. Стадион оборудуется техническими средствами безопасности: металлоискателями (устанавливаются при входе), камерами видеонаблюдения; обеспечивается участие кинологической службы в обеспечении правопорядка. Решается вопрос о сроках и радиусе (с конкретным уточнением номеров домов проспектов и улиц) ограничения продажи алкогольных напитков в населенном пункте. Необходимо акцентировать внимание на организацию мероприятий по информированию граждан (через СМИ) о мерах безопасности, правилах поведения, перечне запрещенных к проносу на стадион веществ и предметов; по возможности ограничить пронос дорогих украшений/аксессуаров и крупных денежных средств.

Во избежание внештатных ситуаций (в том числе, совершения административных правонарушений и преступлений), связанных с организацией и обеспечением охраны общественного порядка во время проведения спортивных мероприятий с привлечением большого количества граждан (участники, болельщики, фанаты), ответственным руководителем органов внутренних дел и оперативным штабом должна быть проделана большая работа, включающая определения необходимого количества сотрудников ОВД, выставляемых на службу, сотрудников частных охранных структур, добровольных народных дружин, технических средств. Сотрудники, задействованные в обеспечении охраны общественного порядка, должны владеть оперативной обстановкой в населенном пункте/регионе проведения мероприятия и подготовлены физически и психологически к возможным провокациям. Для получения информации, в том числе о готовящемся правонарушении или преступлении, сотрудники должны быть снабжены необходимыми техническими средствами связи для принятия

оперативных мер по предотвращению последних. В случае совершения противоправных проявлений необходимо предпринять меры по пресечению, задержанию и доставлению правонарушителей в отдел полиции.

Обеспечивая общественный порядок, безопасность граждан, участников и сотрудников правоохранительных органов во время проведения массовых спортивных мероприятий важно определить права и обязанности субъектов, обеспечивающих мероприятие, для исключения их дублирования между представителями правоохранительных органов, организаторами соревнований и контролерами-распорядителями[5]; определить алгоритм их действий в тех или иных внештатных ситуациях.

© Громадская Н. В., 2018

---

[1] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 августа 2009 года № 1101-р «Об утверждении Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 33. Ст. 4110.

[2] *Аврутин Ю. Е.* К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 32; *Алимпиев С. А.* Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с государственными органами и общественными объединениями при охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых спортивных мероприятий // Система профилактики преступности: современное состояние, проблемы и перспективы развития: Материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 28 октября 2016 года / Сост. Н. А. Корсикова: В 2 ч. Ч. 2. СПб., 2016. С. 22.

[3] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 157 (ред. от 30 сентября 2016 года) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2072.

[5] Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 года) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242; http://www.pravo.gov.ru–05.12.2017; Приказ Министерства спорта Российской Федерации 30 октября 2015 г. № 998 «Об утверждении тре-

бований к содержанию программы специальной подготовки контролеров-распорядителей» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2016. 15 февраля.

А. Д. Абросимов[*]
Е. Н. Носов[**]

ВЕДОМСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ МВД – СУБЪЕКТЫ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Происходящие в стране и жизни общества процессы, проводимые преобразования в сфере экономики, предпринимаемые шаги по созданию правового государства предполагают последовательное укрепление законности и правопорядка, охраны прав и интересов граждан. При этом большую актуальность приобретает обеспечение сохранности различных форм собственности как основы общественного строя.

Для решения этой задачи в стране действует государственная система защиты различных форм собственности, причем возрастающую роль в ней играют подразделения вневедомственной охраны.

В этих условиях возникает серьезная потребность активно противодействовать преступникам со стороны специализированных государственных органов. Многие задачи по обеспечению надежной сохранности государственного, общественного и личного имущества граждан сейчас решает вневедомственная охрана. До создания войск национальной гвардии, подразделения вневедомственной охраны входили в состав МВД России.

29 октября 1952 г. Постановлением Совета Министров СССР при органах внутренних дел республик, краев и областных центров Советского Союза была создана вневедомственная охрана, в обязанности которой входила охрана хозяйственных объектов, независимо от их ведомственной принадлежности.

Последние 65 лет существования службы вневедомственной охраны охарактеризованы множеством этапов реформирования, в

[*] *Абросимов Андрей Дмитриевич* – профессор кафедры управления повседневной деятельностью Новосибирского военного института имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации.

[**] *Носов Евгений Николаевич* – преподаватель кафедры управления повседневной деятельностью Новосибирского военного института имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации.

ходе которых охрана объектов силами сторожевых и военизированных подразделений поэтапно заменена на милицейскую охрану, а в дальнейшем возложена и на полицию, внедрена охрана с помощью пультов централизованного наблюдения, созданы специализированные подразделения по охране перевозимых грузов и иных материальных ценностей. Идет постоянное техническое перевооружение службы с переходом на аппаратуру нового поколения.

На современном этапе развития правовой основой деятельности подразделений вневедомственной охраны являются Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»[1]. В своей деятельности вневедомственная охрана руководствуется Конституцией Российской Федерации, правовыми нормами, содержащимися в других законах Российской Федерации, указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, решениями органов государственной власти и управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, нормативными правовыми актами Войск национальной гвардии России.

На вневедомственную охрану возлагаются следующие задачи:

– охрана имущества собственников на основе договоров;

– участие в разработке и реализации государственных мер по упорядочению и совершенствованию охраны материальных ценностей;

– проведение на территории Российской Федерации единой технической политики в области создания средств охранной сигнализации, их промышленного освоения, контроля за качеством, тактики их применения, внедрения и эксплуатационного обслуживания;

– обеспечение охраны имущества, а также оказание других услуг, предусмотренных договорами с собственниками

– организация и проведение научных исследований, опытно–конструкторских и иных работ в области создания и применения средств охранной сигнализации, выполняет функции генерального заказчика указанных средств для собственных нужд;

– осуществление на охраняемых объектах технического надзора за выполнением проектных и монтажных работ по оборудованию средствами охранной сигнализации, использованием приборов и систем охраны в соответствии с технической документацией, прием их в эксплуатацию, обслуживание и ремонт;

– организация и проведения испытания средств охранной сигна-

лизации, в том числе и зарубежной, а также обеспечение в установленном порядке выдачу сертификатов на ее использование на территории Российской Федерации;

– участие в разработке и согласовании стандартов на средства охранной сигнализации.

Охрана имущества собственников на основе договоров обязывает вневедомственную охрану заключать договоры с собственниками на охрану их имущества независимо от формы собственности и охранять объекты, указанные в договорах. Охрана имущества заключается в деятельности, которая направлена на недоступность посторонних лиц к охраняемому объекту, обеспечение неприкосновенности охраняемого имущества от противоправных посягательств, а также в своевременном пресечении подобных деяний;

Участие в разработке и реализации государственных мер по упорядочению и совершенствованию охраны материальных ценностей. Решение данной задачи достигается путем подготовки в пределах компетенции проектов нормативных актов по вопросам защиты имущества от преступных и иных противоправных посягательств;

Проведение на территории Российской Федерации единой технической политики в области создания средств охранной сигнализации, их промышленного освоения, контроля за качеством, тактики их применения, внедрения и эксплуатационного обслуживания. В рамках решения этой задачи в непосредственном подчинении Главного управления вневедомственной охраны функционирует центр сертификации аппаратуры охранной и пожарной сигнализации.

Обеспечение охраны имущества, а также оказание других услуг, предусмотренных договорами с собственниками, представляет собой систему мероприятий по непрерывному наблюдению за объектом, на котором расположены материальные ценности (независимо от форм собственности), в целях предотвращения и пресечения их хищений и проникновения на объект посторонних лиц. Важнейшее социальное значение имеет охрана личного имущества граждан, и такая охрана осуществляется с помощью приборов, подключенных к пультам централизованного наблюдения. Договор охраны имущества граждан предусматривает материальную ответственность подразделения вневедомственной охраны в случае проникновения в квартиру через заблокированные места или слабо укрепленные в техническом отношении, и не заблокированные по вине вневедомственной охраны места. Поэтому подразделения вневедомственной охраны не могут позволить себе расслабиться ни на минуту, поскольку по поводу каждой

допущенной кражи с охраняемого объекта или квартиры назначается расследование. Если утрата собственности не предотвращена по причине нарушения договорных условий охраны, за это придется отвечать не формальными взысканиями, а возмещением суммы ущерба. Именно поэтому подразделения вневедомственной охраны стремятся обеспечивать высокую мобильность, оснащены современным спецтранспортом, мощным вооружением, средствами защиты, действуют на основе продуманной дислокации и маршрутов патрулирования.

В связи с осложнением криминальной обстановки в регионах России, возрастающим спросом на охрану имущества юридических и физических лиц при его транспортировке вневедомственная охрана на профессиональной основе предлагает услугу как охрана перевозимого имущества, денежных средств. На договорной основе сотрудники Росгвардии обеспечивают сохранность имущества собственников при его перевозке от преступных и иных противоправных посягательств и для проведения этой работы в структуре вневедомственной охраны созданы специальные строевые подразделения полиции по охране перевозимого имущества собственников.

Организация и проведение научных исследований, опытно-конструкторских и иных работ в области создания и применения средств охранной сигнализации, выполняет функции генерального заказчика указанных средств для собственных нужд. Последовательное осуществление этой функции позволяет в значительной степени сделать технологию охраны «безлюдной», что, в свою очередь, экономит огромные средства, расходуемые на охрану, и обеспечивает минимальное вмешательство в сферу прав и законных интересов граждан.

Осуществление на охраняемых объектах технического надзора за выполнением проектных и монтажных работ по оборудованию средства ми охранной сигнализации, использованием приборов и систем охраны в соответствии с технической документацией, прием их в эксплуатацию, обслуживание и ремонт. Вневедомственная охрана осуществляет надзор за работой организации, выполняющего проектирование и монтаж сигнализации на всех этапах и только в случае соответствия установленной системы сигнализации, предъявляемым требованиям принимает ее в эксплуатацию.

Организация и проведения испытания средств охранной сигнализации, в том числе и зарубежной, а также обеспечение в установленном порядке выдачу сертификатов на ее использование на территории Российской Федерации требует единой технической политики

на всей территории Российской Федерации. Сертификация заключается в подтверждении соответствия средств сигнализации требованиям технических регламентов и положениям стандартов.

Участие в разработке и согласовании стандартов на средства охранной сигнализации обеспечивает единство требований, предъявляемых к характеристикам средств охранной сигнализации. В настоящее время научно-исследовательский центр «Охрана» участвует в переработке стандартов, устанавливающих требования к техническим средствам охраны и безопасности, системам передачи извещений, являющимся основой централизованного мониторинга безопасности объектов различных форм собственности.

Таким образом, посты и группы задержания вневедомственной охраны, выполняя возложенные на них задачи, вместе с тем осуществляют обеспечение общественного порядка в зонах расположения охраняемых объектов в тесном взаимодействии с подразделениями МВД России и включаются в планы комплексного использования сил и средств полиции в охране общественного порядка, существенно увеличивая плотность нарядов на обслуживаемой территории и внося вклад в охрану общественного порядка, осуществляемую органами внутренних дел.

© Абросимов А. Д., 2018
© Носов Е. Н., 2018

[1] Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 года) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4159; 2017. № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

И. П. Горелов*
В. А. Воронин**

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОСТИЖЕНИЙ НАУКИ И ТЕХНИКИ В РЕШЕНИИ ЗАДАЧ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОРГАНОВ

Решение поставленных перед полицией России задач по борьбе с преступностью и по охране общественного порядка, необходимость дальнейшего совершенствования работы правоохранительных органов по обеспечению неотвратимости наказания за каждое преступление при строгом соблюдении законности предъявляют все более высокие требования к профессиональной подготовке сотрудников органов внутренних дел (далее – ОВД).

Эффективность решения этих задач во многом зависит не только от оснащения подразделений и служб ОВД современными техническими средствами, но и от умелого применения этих средств сотрудниками полиции, а также грамотного использования результатов, получаемых с помощью техники. С этой целью:

1) полиция в своей деятельности обязана использовать достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру;

2) полиция в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, применяет электронные формы приема и регистрации документов, уведомления о ходе предоставления государственных услуг, взаимодействия с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями;

3) федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел обеспечивает полиции возможность использования информационно-телекоммуникационной сети Интернет, автоматизированных информационных систем, интегрированных банков данных[1].

4) полиция использует технические средства, включая средства аудио-, фото- и видеофиксации, при документировании обстоятельств

* *Горелов Илья Павлович* – профессор кафедры организации работы полиции Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор военных наук, профессор.

** *Воронин Василий Андреевич* – полицейский Отдельного батальона 2-го отдела полиции Управления полиции на метрополитене ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий, в том числе в общественных местах, а также для фиксирования действий сотрудников полиции, выполняющих возложенные на них обязанности[2].

Техника, используемая в МВД, носит название специальной. Она создаётся для решения тех специфических задач, которые присущи этой сфере. Российская полиция решает в обществе и государстве специфические задачи. В обобщённом виде к ним относятся:

– защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства;

– противодействие преступности;

– охрана общественного порядка, собственности;

– обеспечение общественной безопасности.

Многообразие задач порождает необходимость широкого применения при их выполнении разнообразной техники, а также наличия подготовленного к применению этой техники личного состава. Техника, используемая в определённой сфере деятельности общества, носит название специальной. Следовательно, специальная техника ОВД представляет собой систему, предназначенную для выполнения возложенных на ОВД задач и включающую технические и иные средства, а также пользователей этих средств, владеющих знаниями и практическими навыками в области их возможностей, правил эксплуатации, правовых основ и тактики применения, оформления и использования полученных результатов.

Среди многочисленных образцов специальной техники ОВД необходимо выделить специальные технические средства, предназначенные для негласного получения информации. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» регламентирует производство, приобретение и использование такой техники. В частности, Законом установлено, что перечень видов специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации в процессе осуществления оперативно-розыскной деятельности, устанавливается Правительством Российской Федерации. В частности, правовую основу применения специальной техники в органах внутренних дел составляют:

– Конституция Российской Федерации, Федеральный закон Российской Федерации «О полиции», другие федеральные законы, уставы и законы субъектов Российской Федерации, изданные в пределах их полномочий;

– указы Президента Российской Федерации, постановления Пра-

вительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

– приказы и инструкции МВД России, регламентирующие порядок применения специальной техники.

Научно-техническими основами применения специальной техники ОВД являются фундаментальные законы естественных наук и новейшие достижения современных науки и технологий, положенные в основу построения, функционирования технических средств и их применения.

Организационную основу применения специальной техники составляет система подразделений МВД России, осуществляющих научное обоснование, разработку, внедрение в подразделения органов и эксплуатацию комплекса технического обеспечения оперативно-служебной деятельности ОВД.

На разных уровнях в эту систему входят:

– научно-исследовательские организации МВД России, осуществляющие научные изыскания и разработки в области специальной техники;

– подразделения информационных технологий, связи и защиты информации;

– информационно-аналитические подразделения;

– экспертно-криминалистические подразделения;

– оперативно-поисковые подразделения;

– подразделения специальных технических мероприятий.

Определенную роль в повышении эффективности полицейской деятельности по пресечению преступлений сыграло улучшение экипировки стражей порядка: особые перчатки, предохраняющие кисти рук от любых режущих предметов, удобные облегченные бронежилеты, газовое оружие, специальные дубинки, электрошокеры. Повысить уровень раскрываемых преступлений позволило использование[3]:

- лазерной и другой оптической техники для обнаружения отпечатков пальцев в тех случаях, которые ранее считались абсолютно безнадежными (на старых документах, пористых материалах и т. п.);

- достижений генной инженерии при работе с вещественными доказательствами для идентификации лиц по следам;

- усовершенствованных методик использования детектора лжи для проверки достоверности даваемых подозреваемыми показаний;

- методик составления социально-психологического портрета преступника по характерным признакам преступления и обстановке на месте его совершения.

В США стали практиковать использование гипноза при расследовании преступлений.

Особенно перспективным направлением повышения эффективности деятельности полиции является повышение уровня информационного обеспечения. В 1993 г. в ФБР было создано новое структурное подразделение - Информационная служба криминальной юстиции. В рамках этой службы были объединены Национальный центр информации о преступлениях, Унифицированная система учета и регистрации преступлений и Автоматизированная система идентификации отпечатков пальцев. Дактилоскопирование с помощью мастики постепенно уходит в прошлое. На смену ему идет электронное сканирование ладони человека. Специальные приборы, которыми оснащены патрульные полицейские машины, позволяет быстро сканировать отпечатки пальцев любого подозреваемого прямо на улице, тут же направить электронный запрос в Информационную службу ФБР и через несколько минут получить на экране дисплея исчерпывающую информацию о задержанном[4].

В начале 1990-х годов в качестве профилактики тяжких последствий авто происшествий стали применяться специальные устройства - своеобразные надувные мешки, которые крепятся перед водителем и пассажирами и в сжатом виде весьма компактны. В момент аварии специальный датчик инициирует химическую реакцию (маленький взрыв), мешки почти мгновенно надуваются и создают мягкую защиту, предохраняя от ударов и травм. Криминологические исследования показали, что в автомобилях, оборудованных надувными мешками, гибнет на 24 % меньше водителей. В 1994 г. 91 % автомобилей, произведенных в США, были оборудованы такими защитными средствами.

© Горелов И. П., 2018
© Воронин В. А., 2018

---

[1] См.: *Криминалистика.* Учебник / Под ред. О. В. Челышевой. СПб., 2017. С. 40–41.

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562. Ст. 13. П. 33.

[3] *Демидов В. А., Юренков О. Г.* Специальная техника органов внутренних дел: Общая часть: Курс лекций. СПб., 2015. С. 8.
[4] *Иншаков С. М.* Зарубежная криминология. Учебное пособие. М., 1997. С. 116.

Н. Н. Шведова*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЭКСПЕРТА-КРИМИНАЛИСТА КАК НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ УСПЕШНОГО РАСКРЫТИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Основанию экспертной службы
в органах внутренних дел страны посвящается

История развития органов правосудия и правопорядка является одновременно историей использования научных достижений в практике борьбы с преступностью. Издавна ученые разных областей науки выступали в качестве экспертов в судебных процессах, оказывая существенную помощь в установлении обстоятельств преступления. В дореволюционной России такого рода специалисты привлекались к расследованию и судебному разбирательству эпизодически, в особо сложных случаях. В условиях революционных преобразований в России в 1917 г. и последующего всплеска уголовной преступности у правоохранительных органов молодого государства возникла необходимость в обеспечении научно-технического сопровождения борьбы с разнообразными преступными проявлениями, что и стало причиной организации в органах внутренних дел особых подразделений. В соответствии с решением Коллегией НКВД 15 февраля (1 марта) 1919 г. при Центральном Управлении уголовного розыска РСФСР был создан первый кабинет судебной экспертизы, регистрационное и дактилоскопическое бюро. Этот день, почти сто лет назад, стал днем рождения экспертно-криминалистической службы органов внутренних дел.

Начиная с простой регистрации преступников по следам пальцев рук, служба прошла славный, но трудный путь к вершинам криминалистической науки и практики. Вместе с теорией отечественной криминалистики росла и развивалась практика экспертной службы органов внутренних дел страны. В довоенные годы научно-технические отделения (НТО) входили в состав уголовного розыска, затем стали самостоятельными подразделениями, сотрудники которых помогали следователям в поиске и закреплении следов на месте происшествия, а также проводили различные исследования вещественных доказа-

* *Шведова Наталья Николаевна* – доцент кафедры основ экспертно-криминалистической деятельности Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

тельств. На первых порах специалисты НТО имели возможность исследовать ограниченный перечень объектов: следы рук человека, оружие и боеприпасы, почерк, документы. По мере того, как усложнялись задачи следствия, совершенствовались и методы исследования вещественных доказательств, расширялся круг следов преступления, «подвластных» криминалистической науке и технике. Необходимость в исследовании наркотических, горюче-смазочных веществ, волокнистых материалов привело к созданию в НТО физико-химических лабораторий, в дальнейшем потребности следственной практики обусловили организацию и других специализированных лабораторий для исследований различных биологических объектов (кровь, волосы животного и человека).

Можно с уверенностью говорить, что каждый шаг, приближающий научную мысль к процессу розыска и изобличения преступника, является результатом совместных усилий конкретных людей, влюбленных в криминалистику и преданных ей. Ветераны и молодое поколение криминалистов знают имена тех энтузиастов, которые вкладывали душу и все свое умение в становление экспертно-криминалистической службы в каждом регионе страны. По крупинкам формировали они приборную базу, подбирали талантливых специалистов, решали не только повседневные текущие задачи, но и закладывали основу будущих успехов.

В современной непростой криминогенной обстановке, когда преступники прибегают к все более изощренным способам совершения преступлений, особенно важным и трудным становится доказывание их вины в содеянном. В настоящее время практически при любом расследовании преступления у следователя возникают вопросы, требующие ответов экспертов-профессионалов: необходимо выяснить, кем были оставлены следы пальцев рук на месте кражи, установить происхождение следов крови на одежде жертвы насилия, выяснить, не мог ли «левый» алкоголь, изъятый в подпольном цехе, содержать токсичные компоненты, узнать, каким образом был подделан документ или денежный знак. И это далеко не полный перечень возможностей современной экспертизы, методы которой сегодня позволяют установить лицо, причастное к совершению преступлению, не только по папиллярным узорам его пальцев, но и по почерку, голосу, крови, запаху. Продолжают развиваться технические виды экспертиз: взрывотехнические, пожарно-технические, автотехнические, компьютерные и др. Осваиваются прогрессивные методы тонкого анализа наркотикосодержащих веществ, металлов и сплавов, волокон различ-

ного происхождения, внедрен в экспертную практику метод ДНК-анализа. В последние годы целый ряд региональных экспертно-криминалистических подразделений открыли новые лаборатории по исследованию почвы, драгоценных камней, объектов растительного происхождения, запаховых следов. Для обеспечения эффективной борьбы с преступлениями в сфере экономики созданы и функционируют структурные подразделения экономических экспертиз, сотрудники которых квалифицированно помогают следователям распутывать деятельность современных мошенников.

Но классные эксперты-криминалисты трудятся не только в кабинетах экспертно-криминалистических центров территориальных органов МВД России, их немало и среди тех, чей каждодневный труд помогает раскрывать преступления в сельской глубинке, в отдаленных населенных пунктах. Ведь согласно одной из аксиом науки криминалистики успех раскрытия и расследования преступного деяния в значительной степени зависит от того, насколько полно и грамотно проведен осмотр места происшествия, собраны вещественные доказательства действий преступника. Именно здесь, на передовом крае экспертно-криминалистической деятельности, работает бóльшая часть профессионалов, способных в самых сложных условиях найти и изъять любые материальные следы преступника.

Подготовка таких специалистов – непростое дело, но вот уже пять десятилетий этим плодотворно занимается профессорско-преподавательский состав Волгоградской академии МВД России, а факультет подготовки экспертов-криминалистов является старейшим подразделением такого профиля в стране. Мастерство и опыт педагогов, в большинстве своем имеющих значительных стаж экспертной практики, позволяет выпускать специалистов самого высокого уровня. Отношения вуза и практических экспертных подразделений строятся на деловом партнерстве и сотрудничестве для достижения общей цели совершенствования экспертно-криминалистической деятельности. И ежегодно, первый день марта является особым днем в судьбе ученых и практиков, руководителей службы и начинающих криминалистов, всех, чью социальную принадлежность можно определить одним гордым словом – «эксперт».

© Шведова Н. Н., 2018

О. Н. Старикова*

О СТАНОВЛЕНИИ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ФОНОСКОПИИ

Сегодня эффективность расследования таких преступлений, как терроризм, захват заложников, вымогательство, получение или дача взятки, ложное сообщение об акте терроризма и многих других, часто зависит от использования специальных знаний в различных сферах, а точнее, от своевременного назначения и проведения криминалистических экспертиз, в том числе фоноскопической. Такая экспертиза назначается тогда, когда следственным органам требуется зафиксировать в качестве доказательства вербальную информацию, передаваемую по звуковым каналам, зарегистрированную с помощью технических средств.

Следует отметить, что первый опыт построения акустической модели звуков человеческой речи был проведен ещё в 1779 г. немецким физиком Христианом Готлибом Кратценштейном. Именно тогда ученый впервые представил свою акустическую модель на конкурс Санкт-Петербургской Императорской Академии наук. Однако следующий шаг по пути развития акустической теории был сделан только через 100 лет, в 1870 г., Германом Гельмгольцем. Положения теории Гельмгольца используются и сегодня с некоторыми математическими и методико-технологическими дополнениями[1].

Несмотря на наличие научных концепций, использование фонограмм в качестве вещественного доказательства в суде начинается только в середине XX в. Прибор, способный многократно воспроизводить речь, а также увидеть его преобразованную форму, был разработан к концу Второй мировой войны и сначала держался в тайне, однако в ноябре 1945 г. в американском журнале «Science» была опубликована статья Ральфа Поттера о звуковом спектрографе, разработанном сотрудниками фирмы «Bell Telephone Laboratories». С этого времени начинается ускоренное развитие фоноскопии.

Сегодня в большинстве крупных городов экспертные службы, без которых немыслима эффективная работа органов внутренних дел, имеют в составе своих подразделений экспертов-фоноскопистов. Однако не все знают о том, что первая методика проведения фоноскопической экспертизы была разработана в Советском Союзе в особом

* *Старикова Ольга Николаевна* – доцент кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук.

техническом бюро, так называемой шарашке, силами заключенных специалистов.

В СССР первые попытки использования звукозаписи правоохранительными органами датируются концом 1940-х годов. Именно этим опытом страна была обязана труду заключенных.

В Советском Союзе активное использование труда заключенных специалистов начинается в 1920-е годы. После окончания Великой Отечественной войны данное направление продолжало развиваться. 10 сентября 1946 г. министр внутренних дел С. Н. Круглов подписал приказ № 00815 «Об использовании спецконтингентов в 4-м спецотделе МВД СССР», согласно которому в целях эффективного использования высококвалифицированных специалистов из числа спецконтингентов для выполнения научно-исследовательских работ в важнейших отраслях современной техники и обеспечения нужд МВД, надлежало создать лабораторию, укомплектованную заключенными[2]. Во исполнение приказа, для организации «шарашки» были выделены все здания и территории, занимаемые Марфинской детской колонией в Ростокинском районе Москвы[3].

Хотя непосредственной задачей особого технического бюро не являлась разработка методики проведения фоноскопической экспертизы, первое исследование, позволившее идентифицировать личность по речевому сигналу, в нашей стране проведено как раз в Марфино осенью 1949 г. Для реализации поставленной задачи, было создано секретное подразделение, числившееся как Лаборатория № 1. Её начальником стал лауреат Сталинской премии А. М. Трахтман, заместителем – А. С. Колядов, а научным руководителем – Л. З. Копелев. Кроме руководителей в штат вошли несколько техников. Коллегам, не занятым секретным исследованием, сообщили, что Лаборатория № 1 выполняет задание по созданию стойкого шифратора.

Основной задачей созданной группы являлось выделение параметров индивидуальности голоса. Трудности состояли в том, что ранее подобных исследований не проводилось, а, следовательно, и опереться на какие-либо опробованные методики не представлялось возможным.

На первом этапе в распоряжение специалистов были представлены магнитофонные записи разговоров советского дипломата с посольствами США и Канады, а также три записи с образцами голосов подозреваемых. На втором этапе Л. З. Копелев составил текст, включавший контрольные слова, которые должны были произноситься с разной интонацией. Далее, так называемые артикулянты, привлечен-

ные к работе, читали контрольный текст. Интересно, что для этой процедуры были привлечены практически все, кто трудился в Марфино – и сотрудники МГБ, и заключенные. Далее, при помощи анализатора спектра, фиксирующего на бумаге звуковиды, был записан текст каждого из дикторов в двух экземплярах, звуковые сигналы голоса одного человека скреплялись вместе, после чего сопоставлялись и измерялись. Вторые экземпляры перемешивались, и артикулянты должны были разделить их по отдельным дикторам. После того, как предварительные работы были проведены, наступила очередь аналитического исследования, произведенного на основе сравнения осциллограмм четырех разговоров[4].

Специалисты Лаборатории № 1 провели серьёзную работу, составив за короткое время солидный отчет из двух томов. В него вошли тексты разговоров, подробные описания принципов и методов сличения, были приложены осцилограммы, звуковиды, статистические таблицы, схемы, диаграммы. Всё это потребовало от исследователей колоссального напряжения сил – порой им приходилось спать не более четырёх часов в сутки[5].

Опыт проведения первой фоноскопической экспертизы следует признать успешным. В настоящее время такие исследования являются обычными средствами в арсенале правоохранительных органов. Судебно-фоноскопическую экспертизу назначают в случаях, когда подозреваемый или обвиняемый в совершении преступления отрицает свою причастность в инкриминируемом деянии или при возникновении сомнения в подлинности имеющейся в материалах дела фонограммы.

Развитие технического прогресса привело к тому, что сейчас задачи, решаемые экспертами-фоноскопистами, относятся к разряду чисто физических, а, следовательно, их решение может быть полностью автоматизировано с помощью современных компьютерных средств. Впервые в нашей стране автоматизированная методика, позволяющая провести сложное исследование, учитывающее физические, физиологические и лингвистические закономерности речеобразования, а также специфику акустических и технических условий, в которых изготавливаются исследуемые фонограммы, была принята к использованию в 1984 г. в системе Министерства юстиции СССР[6].

В настоящее время существует ряд компьютерных систем, предназначенных для проведения фоноскопических исследований. Примером подобного автоматизированного идентификационного комплекса является рекомендованная для работы экспертов в 1996 г. ав-

томатизированная система «Диалект». Вся обработка речевых сигналов в процессе идентификационных исследований в системе «Диалект» проводится на ПЭВМ.

Таким образом, в нашей стране процесс становления отечественных методик проведения судебно-фоноскопической экспертизы прошел длительное развитие, от самой первой модели, в создании которой участвовали заключенные специалисты – «враги народа», до современного использования новых цифровых технологий. Как отмечают исследователи, современные возможности цифрового анализа сигналов в сочетании с достижениями в области фониатрии, речевой акустики и смежных отраслей знаний делают принципиально разрешимой проблему опознавания говорящего. Однако до настоящего времени у экспертов нет единой универсальной методики опознавания по речи.

© Старикова О. Н., 2018

[1] *Каганов А. Ш.* Об использовании относительных просодических и спектральных характеристик в задаче криминалистической идентификации личности по звучащей речи // Теория и практика речевой коммуникации: Тезисы докладов Международной конференции. М, 2004. – http://www.bnti.ru/showart.asp?aid=682&lvl=01.04.01. (дата обращения: 05.02.2018)

[2] *Кокурин А. И., Моруков Ю. Н.* ГУЛАГ: структура и кадры. Статья четырнадцатая // Свободная мысль XXI. 2000. № 11. С. 116.

[3] *Астрахан В. И.* Два свидетеля – два взгляда (о работе Марфинской лаборатории МГБ СССР на рубеже 1940-х–1950-х гг.) // Исторические чтения на Лубянке. М., 2003. С. 44;

[4] *Копелев Л. З.* Утоли моя печали. Харьков. 2011.

[5] *Калачев К. Ф.* В круге третьем: Воспоминания и размышления о работе Марфинской лаборатории в 1948–1951 годах. М.,1999.

[6] Исследование фонограмм в целях установления личности говорящего: Методические рекомендации ВНИИСЭ МЮ СССР. М., 1984.

Раздел XIII

ПОЛИЦИЯ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРТНЕРСКИХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ В РОССИИ

И. П. Горелов*

ПОЛИЦИЯ И ОБЩЕСТВО: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Мировой опыт показывает, что взаимодействие полиции и общества – довольно сложный, порой весьма противоречивый процесс. Однако, в условиях быстро меняющегося мира и глобализации всех сторон жизнедеятельности человека – это, возможно, единственный инструмент, позволяющий эффективно противостоять современной преступности.

В традиционном понимании, использовавшемся в XIX–XX вв., исключительным предназначением полиции является правоохранительная деятельность, предполагающая борьбу с преступностью и оперативное реагирование на складывающуюся в обществе ситуацию в этой сфере и на действия отдельных преступников и преступных

* *Горелов Илья Павлович* – профессор кафедры организации работы полиции Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор военных наук, профессор.

сообществ. С развитием и усложнением взаимоотношений в обществах развитых стран мира, с глобализацией, урбанизацией, изменением качественных характеристик преступности в современном мире, такое понимание предназначения полиции стало признаваться несоответствующим запросам обеспечения безопасности.

В профессиональных полицейских службах развитых стран мира принято понимание сущности современной полиции как гражданской службы, действующей в системе органов власти с целью создания и поддержания безопасной и комфортной социальной среды. Это понимание сущности современной полиции представлено в документах международных организаций, в которых состоит и Российская Федерация. Соответственно, в развитых странах мира признаётся необходимым переходить в деятельности полиции от контроля действий граждан к обслуживанию их запросов, а основой деятельности полиции становится предупреждение преступлений.

Полиция при таком подходе должна при разработке и осуществлении своей деятельности ориентироваться на потребности и общества, и государства, а кроме того, должна исходить из принципа минимальной и пропорциональной репрессии. Так повышается доверие граждан к полиции и легитимность власти в целом. В результате фокус деятельности полиции перемещается на работу с причинами, влияющими на преступность. Но эти причины во многом являются социальными, а полиция сама по себе не обладает для этого достаточными ресурсами[1]. Поэтому полиция нуждается в поддержке граждан и общественных структур для успешного осуществления своих функций, реализации прав и полномочий в современном государстве.

Изменение фокуса деятельности полиции во многом определяется изменением понимания преступности. В современных развитых странах мира преступность стала пониматься как определённый тип социального поведения, возникает в тех или иных условиях и под воздействием тех или иных факторов. Преступность понимается, скорее, как социальное явление в тех или иных сообществах человеческих индивидов, чем как безусловное зло, которое необходимо искоренить. Именно поэтому преступность, её показатели, рост и спад, направленность и интенсивность, являются сферой ответственности не только полиции, но и других органов власти, а также социума. При современном понимании преступности и деятельности полиции её важнейшей целью является постоянное взаимодействие с социумом, с местными сообществами, с другими органами власти и разными гражданскими службами, направленное на управление условиями,

порождающими и поддерживающими преступность.

Взаимодействие возможно по следующим направлениям[2]:

- участие в разработке и рассмотрении программ, концепций, инициатив граждан, планов по актуальным вопросам охраны правопорядка и деятельности органов внутренних дел;

- пропаганда правовых знаний, особенно в группах риска (молодежь), где наблюдается склонность к совершению преступлений и нарушению правопорядка;

- мониторинг и пресечение распространения информационных материалов, способствующих возникновению массовых беспорядков;

- содействие полиции в охране правопорядка, контроля правопорядка в общественных местах (совместное патрулирование с сотрудниками органов внутренних дел; содействие ОВД в пресечении преступлений при обнаружении их во время проведения массовых мероприятий, где велика опасность их совершения) и осуществление общего контроля за работой ОВД и защитой законных прав и интересов граждан;

- осуществление общественного контроля при проведении общественно-политических мероприятий (выборов, митингов и демонстраций);

- содействие в раскрытии и расследовании преступлений;

- широкомасштабное освещение борьбы с нарушениями правопорядка, информирование граждан о деятельности ОВД и НКО в данной сфере, в том числе с использованием возможностей Интернета;

- взаимодействие с религиозными и национальными организациями;

- профилактика экстремизма в молодежной среде, профилактика детской безнадзорности;

- правовое воспитание подрастающего поколения;

- взаимодействие и сотрудничество со СМИ;

- участие в правовой и воспитательной работе с личным составом, профилактика чрезвычайных происшествий среди личного состава, нарушений законности со стороны сотрудников внутренних дел;

- изучение общественного мнения населения, в том числе путем проведения опросов;

- организация непосредственной работы с населением по месту жительства через привлечение жителей к участию в охране правопорядка.

Общественные объединения в современной России являются

развивающимся политико-правовым институтом, начинающим выполнять посредническую функцию между гражданским обществом и публичной властью по обеспечению и защите прав и свобод граждан. Становление общественных организаций происходит в качестве активно действующих субъектов общественно-политической жизни, наряду с государственными, муниципальными и коммерческими организациями и учреждениями. Перед ними стоит задача занять собственную нишу, во-первых, соответствующую внутренним ресурсам и интересам, а во-вторых, отвечающую потребностям и интересам общества. Эта двуединая задача позволяет включить деятельность общественных объединений в политическую систему, которая определяет как ее параметры, так и способы взаимодействия государства с участниками общественно-политических отношений, формирующих современное политико-правовое пространство Российской Федерации.

К числу таких общественных объединений относятся политические партии, землячества, профсоюзы, конфессиональные организации и другие (в первую очередь, те из них, которые четко ориентируются на защиту гражданских прав и свобод). Современные общественные объединения заметно выросли и изменились в предкризисный период, что позволило им достичь определенного уровня признания и политико-правовой защищенности своих прав и свобод. Несмотря на большое разнообразие общественных объединений, их разноплановость и взаимную конкуренцию, объективно они способствуют формированию гражданской позиции, заинтересованности граждан в социальном партнерстве и достижении социального консенсуса, хотя это единство и далеко от совершенства.

В соответствии с концепцией партнерских отношений МВД и общества, необходимо создание эффективных, приспособленных к современным социальным условиям механизмов взаимодействия с общественными объединениями. От того, как будут складываться и развиваться взаимоотношения с системой общественных институтов, зависит решение многих вопросов в деятельности органов по охране правопорядка. Граждане в состоянии определять ситуации, которые они воспринимают как проблематичные с точки зрения состояния правопорядка. Со своей стороны, полицейские, действующие в системе поддержания правопорядка с участием граждан, оказываются способными сфокусировать внимание непосредственно на причинах проблемы и ее возможных решениях.

Это в равной мере стимулирует как участие граждан в поддер-

жании правопорядка на своем участке, так и деятельность полиции[3].

Особая роль в том, чтобы мотивировать людей помогать полиции, принадлежит средствам массовой информации. Этого можно добиться при помощи телевизионного вещания (скорее, просветительского, чем воздействующего на чувства). Кроме того, уместны колонки практических советов в газетах, отчеты с места происшествий, которые подчеркивают социальную роль полиции.

Средствами налаживания связи с жителями конкретного микрорайона являются отчетность перед населением, прозрачность деятельности полиции, проведение регулярных встреч с жителями, создание образовательных программ по обучению граждан, благодаря которым жители имеют возможность ознакомиться с работой сотрудников полиции и лучше понять все аспекты их повседневной деятельности[4].

© Горелов И. П., 2018

---

[1] *Щеголева Н. В.* Полиция и общество: система и люди // Молодой ученный. 2013. № 2. С. 267–269.

[2] *Направления*, формы и методы взаимодействия полиции с общественными организациями и объединениями // Профессионал: популярно-правовой альманах МВД России. 2013. 11 марта. С. 2–3.

[3] *Римский В. Л.* Социологические исследования исполнения государством своей правоохранительной функции: оценки граждан и необходимые реформы: Доклад. М., 2012. С. 26–30.

[4] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562. Гл. 2. Ст. 10.

А. М. Кириллова*

УСТАВ О СИБИРСКИХ ГОРОДОВЫХ КАЗАКАХ 1822 ГОДА – НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОХРАНЕ ПРАВОПОРЯДКА КАЗАЧЬИХ ФОРМИРОВАНИЙ ТОБОЛЬСКОЙ ГУБЕРНИИ

Большой интерес к истории, вызванный празднованием 300-летия полиции России, вдохновляет на поиск и опубликование документов, способных красочно проиллюстрировать добросовестную службу на страже «внутренней тишины и благочиния». Одним из таких документов является «Расписание, рассмотренное Тобольским Губернским советом о городовых казаках, какие и где обязанности они должны исполнять», хранящееся в Государственном архиве в Тобольске[1]. Речь идет о событиях сибирской истории, связанных с деятельностью Михаила Михайловича Сперанского, выдающегося государственного и общественного деятеля, автора многих законодательных актов и реформ первой трети XIX в.

22 марта 1819 г. М. М. Сперанский стал Сибирским генерал-губернатором. Известие о назначении человека, известного своей неподкупностью и открытостью, население Сибири, уставшее от поборов и мздоимства, встретило с воодушевлением. Готовились к визиту нового начальника и чиновники на местах. Согласно составленной ведомости о положении делопроизводства по всем присутственным местам Тобольской губернии, к маю месяцу 1819 г. числилось 1890 дел, из того числа 43 по именным и сенатским указам и 1847 – по обыкновенному течению[2]. Пестрая палитра органов исполнительной и судебной власти того времени ярко характеризует их бессистемность, ставя под сомнение эффективность деятельности и для государства, и для его граждан. Так, за губернским правлением числилось 591 дело; за палатами: казенной – 326, уголовной – 25, гражданской – 40; за совестным судом – 9, за уездными судами – 266, магистратурами и ратушами – 90, городническими правлениями – 33, нижними земскими судами – 510 дел. Подсудимых состояло 383 человека. В тюрьмах содержалось 63 колодника.

Сведения о результатах инспектирования двух крупных городов губернии разнятся. По мнению А. И. Дмитриева-Мамонова и

* *Кириллова Анна Михайловна* – главный специалист ученого совета Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России.

К. М. Голодникова, ссылающихся на донесение тюменского городничего, генерал-губернатор посетил Присутствие городской полиции 23 мая. Подвергнув ревизии канцелярский порядок, книги и документы о разных суммах, равно и денежную казну, как по полиции, так и по частям колодничьим, он нашел всё в надлежащей исправности, за что и изволил изъявить свою признательность. Столь же благосклонно и одобрительно отозвался генерал-губернатор о делах и порядке делопроизводства в Тобольском губернском правлении, которое он осматривал 17 июня[3]. Однако, Н. М. Ядринцев дал более жесткую оценку местным чиновникам, цитируя письмо самого Сперанского из Томска: «Если бы в Тобольске я отдал всех под суд, что и можно было бы сделать, то здесь оставалось бы уже всех повесить»[4].

Проведя почти два года во главе огромного края и подробно изучив все достоинства и недостатки управления им, М. М. Сперанский вернулся в Санкт-Петербург и продолжил законотворческую деятельность в составе Сибирского Комитета, специально созданного для рассмотрения его отчета по обозрению Сибирских губерний. Итогом работы Комитета стали законодательные нововведения 1822 г.: 22 июля при именном указе Сенату издано особое «Учреждение для управлений Сибирских губерний», а при нем шесть уставов и три положения, в том числе Устав о Сибирских городовых казаках[5].

Прежний опыт работы в качестве статс-секретаря министра внутренних дел России В. П. Кочубея и подробное знакомство с сибирскими реалиями не вызывали у Сперанского сомнений, что главными силами, обеспечивающими охрану порядка и спокойствия в крае, а также поддержание уважения к закону со стороны инородцев и преступных элементов Сибири, являются городовые казаки. Созданный им Устав включал 198 параграфов и подразделялся на две части: о городовых казаках в составе полков и о казаках станичных. Первым параграфом Устава определялось место городовых казаков в губернской инфраструктуре: «Сибирские городовые казаки принадлежат к составу губернской и окружной полиции и находятся в гражданском управлении». Городовым казачьим полком по-прежнему командовал полковой атаман. Но общее руководство над казаками должен был осуществлять в губернии гражданский губернатор, а сотни и команды в городах и уездах подчинялись окружным начальникам, а где их нет – городничим. На основании Устава было сформировано из сословия городовых казаков семь полков. В Тобольской губернии шестисотенный Тобольский и пятисотенный Сибирский Татарский, из мусульман губернии, сформированный около 1700 г. из выходцев бухарских и

других татар, добровольно в него вступивших. Оба полка конные, кроме причисленных к Тобольскому полку казаков Пелымской станицы.

Определяя круг обязанностей городовых казаков, Устав разделял их на три группы: дела полицейские, дела хозяйственные и нахождение в резерве – «замен других команд в случае особенной надобности». В главе IV Устава подробно прописан порядок исполнения городовыми своих обязанностей трех видов:

– «исправление постоянных должностей», на которые казаки определяются поименно по назначению гражданского губернатора, приказом полкового атамана;

– непрерывное отправление службы по очередям сообразно с местными потребностями и числом городовых казаков (гражданским губернатором составляется расписание, определяющее места, обязанности, число казаков, которые должны по очереди их исполнять, как постоянную службу);

– командировки по мере надобности по предписаниям от вышестоящего гражданского начальства и приказам непосредственных казачьих командиров.

Руководство Тобольской губернии подошло к исполнению новых законодательных актов с полной ответственностью. По поручению генерал-губернатора Западной Сибири Петра Капцевича Тобольскому полицмейстеру Марку Кушнереву от 14 декабря 1823 г. № 4476[6] были собраны «статистические описания о городовых казаках». Полученные сведения легли в основу вышеназванного Расписания о городовых казаках. Сводный документ содержит расчеты о числе казаков, необходимом для выполнения всех возложенных на них задач, дает подробное представление о местах несения службы и о широком круге обязанностей городовых казаков. Согласно Расписанию сохранность стратегически важных продуктов должны были обеспечивать 53 казака, 19 из них – урядники, служа смотрителями, их помощниками и вахтерами в 18 запасных хлебных магазинах от Обдорска до Тобольска. Для охраны соли в Коряковском озере и в скирдах при пристани требовались 32 казака, в том числе офицер и 4 урядника. На четырех казенных винокуренных заводах исполняли полицейские обязанности и препровождали транспорт еще 24 казака. Ряду учреждений требовались курьеры, только Главному управлению Западной Сибири и Губернскому Совету необходимо было 6 казаков, половина из них – урядники. Всего в означенные места нужно было командировать 122 казака, из них один офицер и 26 урядников.

Более чем в два раза с 71 человека до 159 возросла потребность в казаках, несущих службу при городничих. Причем только для Тобольска требовалось три казака для караула казенных зданий и два для наблюдения за порядком на пристани реки Иртыш, в Тюмени два казака – «для побуждения к платежу недоимок». Во всех 9 городах Тобольской губернии казаки караулили казенное имущество, несли службу в полицейских частях и разъездах, стояли в карауле на заставах, патрулировали город в ночное время, были ординарцами при городничем. В Кургане, Ишиме, Таре, Тюкалинске, Туринске и Ялуторовске по два казака занимались «исправлением должностей квартальных надзирателей». До 1823 г. казаки не несли службу при городничих в Берёзово, Таре и Тюкалинске. Новая расстановка требовала ежедневного выхода на службу 6 человек под началом городничего в первом из этих населенных пунктов и по 13 в двух других. Существенно возросло количество городовых казаков, несущих службу: в губернском центре – с 27 до 49, в Тюмени – с 16 до 27 и в Туринске – с 4 до 13 человек. Незаменимыми были городовые казаки и в земских судах. Ежедневно они в количестве 101 человека обеспечивали бесперебойную работу членов земских судов и отдельных заседателей, сопровождали сельскую почту в уезды, разносили «по городу куверты», понуждали к платежу податей.

Новый Устав давал казакам различные льготы: освобождение от податей и земских сборов, выдача провианта, земельный надел по 15 десятин на душу, пользование местными промыслами и другое. Кроме того, казаки, поименно назначенные на должности вахтеров при магазинах, счетчиков и т. п. одновременно получали и то жалованье, какое полагалось по тем должностям. Казачьи урядники, занимающие должности квартальных надзирателей в городах, получали «порционы из сумм на содержание полиции отпускаемых».

Число казаков, управляемых по этому Уставу, постепенно уменьшалось переводом их в военное ведомство: в 1861 г. полки Тобольский и Сибирский Татарский причислены к Сибирскому линейному войску[7]. Казачье сословие существовало в крае до упразднения в 1868 г. К тому моменту в Тобольской губернии считалось 1538 душ казаков обоего пола. Из них: 17 чиновников, их жен и дочерей – 40, сыновей – 25; нижних чинов – 419 человек, их жен и дочерей – 777, сыновей – 260[8]. Не всем нововведениям М. М. Сперанского была уготована долгая судьба, но его Устав, регламентирующий жизнедеятельность сибирских городовых казаков, практически без изменений действовал до 60-х годов XIX столетия.

© Кириллова А. М., 2018

[1] Государственный архив в г. Тобольске. Ф. И-1. Оп. 1. Д. 366. Л. 507–512.
[2] *Памятная* книжка Тобольской губернии на 1884 г. Тобольск, 1884. С. 103
[3] Там же. С. 104
[4] *Ядринцев Н. М.* Сочинения: Т. 1: Сибирь как колония: Современное положение Сибири. Ее нужды и потребности. Ее прошлое и будущее. Тюмень, 2000. С. 327
[5] Полное собрание законов Российской империи. [Собрание 1-е]. Т. XXXVIII. С. 532–545.
[6] Государственный архив в г. Тобольске. Ф. И-1. Оп. 1. Д. 366. Л. 457.
[7] *Щеглов И. В.* Хронологический перечень важнейших данных из истории Сибири: 1032–1882 гг. Сургут, 1993. С. 268.
[8] *Список* населенных мест по сведениям 1868–1869 годов. LX: Тобольская губерния. СПб., 1871. С. 198.

М. В. Хомутов*

СОВЕТСКИЙ ОПЫТ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Большое внимание на сегодняшний день уделяется роли общественных организаций практически во всех сферах государственной и общественной жизни. Не остается в стороне от этой тенденции и правоохранительная сфера, в частности, предупреждение преступлений. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» наряду с государственными органами, регламентирует и деятельность «лиц», принимающих участие в профилактике правонарушений, к числу которых относятся и различные виды некоммерческих организаций. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» предоставляет гражданам право в форме добровольных народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности участвовать в правоохранительной деятельности. В 2010 г. в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» были внесены изменения, а именно: дано определение социально ориентированным некоммерческим организациям, в перечне видов деятельности которых находятся помимо прочего, социальное обслуживание, социальная поддержка и защита граждан, оказание юридической помощи на безвозмездной или на льготной основе гражданам и некоммерческим организациям, правовое просвещение населения, деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, профилактика социально опасных форм поведения граждан и т. д.

Сформированная правовая основа позволяет некоммерческим организациям в различных формах принимать участие в предупреждении преступлений. Однако законодательство, регламентирующее предупредительную деятельность общественных объединений, сформировано относительно недавно и в данной ситуации исторический опыт участия общественных формирований в предупреждении преступлений и охране общественного порядка является полезным не только с познавательной, но и с практической точки зрения формирования и развития новых научных идей и концепций в этой сфере.

* *Хомутов Максим Владимирович* – адъюнкт кафедры уголовного права и криминологии Краснодарского университета МВД России.

В нашей стране идея привлечения некоммерческих организаций к охране общественного порядка и предупреждению преступлений не нова и имеет довольно богатую и интересную историю, которую мы рассмотрим на примере советского периода.

В годы советской власти была создана милиция, которая до издания 10 ноября 1917 г. Постановления НКВД «О рабочей милиции», представляла собой общественные объединения. Однако с созданием штатной милиции роль общества в борьбе с правонарушениями только увеличивается. Основными направлениями, на которых милиции требовалась поддержка общественных формирований в 20-е годы, стала борьба с самогоноварением и хулиганством. И если первая проблема более остро стояла в сельских поселениях, то «врагом № 1» в крупных городах к середине 20-х годов стало именно хулиганство, ответственность за которое была предусмотрена ст. 176 УК РСФСР.

В 1926 г. милиция Ленинграда была вынуждена обратиться к гражданам за помощью в борьбе с хулиганством. Приказ начальника милиции Ленинграда № 120 за 1926 г. предписывал приблизить трудящихся к деятельности органов милиции «путем заинтересованности их этой работой и популяризации значения и роли милиции». В том же году по инициативе секции внутреннего управления Ленгорсовета были созданы комиссии общественного порядка (КОП). Они были созданы практически на всех фабриках и заводах, в высших учебных заведениях, в учреждениях. К концу 1926 г. в Ленинграде работало 240 комиссий общественного порядка, в которых состояло 23 тыс. человек. Эти люди оказывали милиции неоценимую помощь в борьбе с пьянством, хищениями сырья и готовой продукции на предприятиях, а главное – выходили на совместное патрулирование, что помогало более оперативно реагировать на уличное хулиганство[1].

Вслед за этим во многих городах, рабочих поселках и сельских поселениях началось формирование объединений, получивших название обществ содействия милиции (ОСОДМИЛ). 25 мая 1930 г. СНК РСФСР легализовал их положение, издав Постановление «Об обществах содействия органам милиции и уголовного розыска». Общества создавались при административно-правовых комиссиях советов различных уровней и работали под их общим руководством. Основными задачами ОСОДМИЛ, как и их предшественников, являлась помощь милиции в борьбе с нарушениями общественного порядка, хулиганством и самогоноварением. Однако, понимая всю важность деятельности таких общественных формирований, советское правительство ставило перед ними еще одну немаловажную задачу – со-

действие укреплению органов милиции и уголовного розыска, и усовершенствованию методов их работы. Указанное выше постановление подробно регламентировало порядок правила приема в ряды ОСОДМИЛа, наделяло его членов довольно существенными полномочиями, сравнимыми с полномочиями сотрудников милиции, в число которых входили:

а) участие в проводимых милицией или уголовным розыском обходах по выявлению преступных элементов;

б) участие в помощи милиции и уголовному розыску по производству обысков в качестве понятых или охраны;

в) дежурства в органах милиции;

г) несение постовой службы;

д) конвоирование арестованных и

е) наблюдение за порядком в общественных местах (театры, кино, гулянья и т. п.).

При этом, несмотря на то, что членам общества разрешалось выдавать оружие на время проводимых мероприятий, им предписывалось, в первую очередь, воздействовать на правонарушителей «путем убеждения и предупреждения, считаясь с законными правами граждан». А в случае нарушения закона при исполнении своих обязанностей, они подвергались ответственности как должностные лица.

Постановлением СНК РСФСР от 29 апреля 1932 г. общества содействия милиции были реорганизованы в бригады содействия милиции (БРИГАДМИЛ) с тем же объемом полномочий и обязанностей. Однако теперь с целью приближения бригад содействия к практической работе органов Рабоче-Крестьянской милиции и обеспечения правильного руководства ими, БРИГАДМИЛ организовывались и состояли непосредственно при соответствующих управлениях милиции. Ни при предприятиях и учреждениях, ни при колхозах и совхозах теперь таких обществ не было.

В конце 50-х годов ЦК КПСС и Совет Министров СССР одним из крупных недостатков в деле охраны общественного порядка и борьбы с уличной преступностью назвали то, что «эта борьба ведется главным образом силами административных и судебных органов, без активного участия населения и общественных организаций. Огромная сила воздействия общественности на нарушителей порядка в должной мере не используется. Милиция, прокуратура и суды слабо проводят профилактическую работу по предупреждению преступности, недостаточно связаны с общественными организациями, при расследовании и рассмотрении уголовных дел не уделяют должного внима-

ния выявлению причин и условий, способствующих совершению преступления, не доводят о них до сведения соответствующих общественных и хозяйственных организаций»[2]. Так, Постановлением Совета министров СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» было положено начало созданию добровольных народных дружин (ДНД). Придавая большое значение участию ДНД в охране общественного порядка и предупреждении преступлений, руководство СССР вело широкую пропагандистскую работу по привлечению граждан в ряды дружинников.

Руководством страны отмечались успехи и значительный опыт, накопленный народными дружинами в охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями. Признавая положительное влияние ДНД на состояние правопорядка, отмечались и недостатки: «в ряде мест уровень и эффективность работы народных дружин остаются пока недостаточными. Слабо используются возможности дружин в обеспечении порядка на улицах и в других общественных местах, борьбе против хулиганства, пьянства, хищений социалистической собственности, в предупреждении правонарушений несовершеннолетних, в правовой пропаганде среди населения»[3]. Пытаясь достичь былых результатов в деятельности ДНД, Советом министров СССР 20 мая 1974 г. издается постановление № 379 «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка», в котором был не только более подробно регламентирован порядок создания и работы ДНД, но и прослеживалась более сильная их зависимость и контроль со стороны милиции и Советов депутатов трудящихся.

Советский опыт использования возможностей общественных организаций в вопросах предупреждения преступлений нельзя оценивать однозначно. Но, анализируя результаты деятельности общественных организаций, начиная с 20-х годов, можно проследить определенную тенденцию – наиболее эффективной деятельность общественных формирований является в тот момент, когда они возникают самостоятельно, под влиянием естественных факторов. В 20-е годы такими факторами являлся разгул хулиганства, огромные масштабы незаконного производства спиртного и низкий уровень общественной безопасности. В периоды же когда государство пыталось добровольные общественные организации создать «сверху», результативность их работы имела кратковременный характер, лишая государство довольно действенного инструмента в предупреждении преступлений.

© Хомутов М. В., 2018

[1] *Пименова В.* Уголовный розыск. Петроград – Ленинград – Петербург. СПб., 2008. С. 112.

[2] Постановление Совета министров СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1959. № 4. Ст. 25.

[3] Постановление Совета министров СССР от 20 мая 1974 г. № 379 «О дальнейшем совершенствовании деятельности добровольных народных дружин по охране общественного порядка» // Собрание постановлений Правительства СССР. 1974. № 12. Ст. 67.

А. П. Алексеев*

О ПРАВОВЫХ НАЧАЛАХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ

Термин «гражданское общество» используется в различных контекстах: со стороны правозащитников нередко можно услышать о посягательствах на гражданское общество, часто его наличие в нашей стране в принципе отрицается. При неоднократном упоминании данной категории в законах и подзаконных актах, в различных отчетах, соцопросах, информационных материалах средств массовой информации, в научном обороте его правовое определение остается не зафиксированным, в силу чего невозможно однозначно оперировать данным понятием применительно к правовой жизни.

Каким образом, например, реализовать на практике требования ч. 5 ст. 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[1], согласно которым федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел должен проводить постоянный мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, результаты которого регулярно доводятся до сведения определенных законом субъектов при отсутствии юридического определения гражданского общества, правового содержания его структуры и неоднозначном представлении о его институтах?

Гражданское общество с трудом поддается научной идентификации. Эта сущностная неопределенность отчетливо проявляется и в том, что, с одной стороны, повсеместно говорится о необходимости конструктивного диалога между государством и гражданским обществом, а с другой – также настойчиво ставится задача формирования гражданского общества в нашей стране, то есть гражданское общество вроде бы есть, и с ним надо сотрудничать, но одновременно его только предстоит создать[2].

Терминологическая неопределенность порождает различные, часто противоречивые, точки зрения о сущности и содержании гражданского общества. По мнению Ф. Фукуямы, ку-клукс-клан и мафия являются составными частями гражданского общества в США: обе структуры владеют социальным капиталом, однако в целом приносят

* *Алексеев Алексей Павлович* – заместитель начальника Волгоградской академии МВД России (по научной работе), кандидат юридических наук, доцент.

ущерб здоровью общества[3]. Такое понимание гражданского общества не дает возможности использовать это понятие в инструментальном смысле и уж, тем более, не может выступать в качестве идеологической и правовой основы дальнейшего функционирования российского государства и общества.

Более практичным представляется позиция Т. Е. Ворожейкиной, которая считает, что это понятие *нормативного* характера, ориентированное на обеспечение прав и свобод отдельного человека, вне зависимости от его социального, национального или расового происхождения, одной из ключевых характеристик гражданского общества является открытый характер этой сферы[4]. Ассоциации, формирующие гражданское общество, принципиально отличаются от закрытых ассоциаций, принадлежность человека к которым задана помимо его воли и определяется принадлежностью по рождению к определенным этническим, территориальным, религиозным и другим сообществам, а также от корпоративных форм, то есть здесь присутствуют ограничения на входе. В. С. Нерсесянц отмечал, что гражданское общество – это не ассоциация семей или этносов, а неполитическое сообщество частных лиц[5]. Гражданское общество должно быть свободно и на выходе, но в мафию, как известно, только вход свободен, а выход – только «вперёд ногами», то есть эта структура по своей природе закрытая и тоже не гражданская[6]. Взгляды на соотношение гражданского общества и государства также разнятся: Т. А. Алексеева отмечает, что акцент в категории гражданского общества следует делать не на противостоянии государству, а на интегрированности общества[7], напротив, Е. А. Лукашева считает, что «дистанцирование» гражданского общества от государства, «автономия» – это нормальное его состояние[8].

Принципиальное противопоставление государства и гражданского общества не является конструктивной идеей для эффективности механизма правового регулирования. Достаточно создать в правовом смысле гарантированность определенной самостоятельности субъектов гражданского общества, исключить необоснованное вмешательство государства в эту самостоятельность. Взаимодействие и сосуществование государства и гражданского общества должно исходить не из противопоставления их интересов, а из преодоления их крайней абсолютизации и поляризации, понимания невозможности существования одного без другого. При разделении публичных и частных интересов имеются сферы, в которых они тесно переплетаются. Вне этих сфер, в принципе, под угрозой самостоятельное существование

как публичных, так и частных интересов. К таковой сфере, несомненно, относится обеспечение оптимального правопорядка как совокупность условий существования государственно организованного общества.

Поскольку гражданское общество является сферой юридического самоопределения человека[9], то есть тем социальным пространством, в котором люди взаимодействуют относительно свободно, без непосредственного вмешательства государства[10], перечислить все его институты в законодательстве представляется практически невозможным и юридически неоправданным, поскольку любое ограничение сферы самоопределения можно рассматривать как посягательство на эту юридическую самостоятельность. Это не исключает все же определения правовых признаков субъектов гражданского общества для возможного взаимодействия государственных структур, включая полицию, с такими субъектами, покажет пути их возможного диалога при решении различных задач, в том числе правоохранительного характера.

В числе ***признаков (свойств) субъектов гражданского общества*** как правовой категории можно выделить их автономность (самоорганизация, самоуправление, самообеспечение[11]), равноправие (включая независимость от социального, национального, территориального, религиозного или расового происхождения), действие своей волей и в своем интересе, гарантированность их юридического статуса законодательством и судебной защитой[12].

В итоге можно сформулировать следующие ***принципы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества в реализации правоохранительной функции***:

1) взаимная заинтересованность в создании условий правопорядка и безопасности;

2) единое понимание противоправного или иного антиобщественного поведения и адекватности мер реагирования на противоправные и антиобщественные деяния;

3) инициативная форма участия представителей гражданского общества в реализации правоохранительной функции (невозможно принудительное привлечение к выполнению тех или иных мероприятий);

4) взаимная поддержка обоснованных правоохранительных инициатив;

5) системность совместной деятельности (предполагает постоянство в сотрудничестве, цикличный обмен информацией и т. п.);

6) координация и согласование усилий в совместной деятельности;

7) взаимные помощь, и ответственность;

8) недопустимость подмены функций полиции.

Определение вышеназванных принципов во многом носит условный характер, их необходимо постоянно уточнять и конкретизировать в конкретных правовых предписаниях, посвященных полицейской деятельности. Не существует одинаковых способов привлечения представителей гражданского общества к правоохранительной деятельности и четко определенных форм их сотрудничества с полицией.

При осуществлении взаимодействия полиции и гражданского общества необходимо различать тех субъектов, чья сфера интересов напрямую связана с правоохранительной деятельностью, и тех, чьи интересы такая деятельность косвенно может затронуть. Диалог и уровень взаимодействия с ними может различаться, поскольку цели и задачи в этих случаях разные. Если в первом случае нет необходимости достигать принципиального понимания в решении общих задач, то во втором – требуется работа по конструктивному установлению контакта, нахождению точек соприкосновения (возможно в конфликтном контексте) уже на первоначальном этапе. Различия в социально-экономической и криминогенной обстановках, национальных и иных местных особенностях и традициях в каждом субъекте требуют постоянных поисков оптимальных моделей взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

Повышение эффективности взаимодействия институтов гражданского общества с полицией не может быть осуществлено исключительно совершенствованием его правовой основы. Здесь необходим комплекс мер, направленных на повышение доверия, взаимного уважения, уровня правовой культуры, включая меры правового образования и воспитания всех членов общества.

© Алексеев А. П., 2018

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[2] *Рудковский В. А.* Гражданское общество в правовом измерении // Право как ценность и средство государственного управления обществом: Сборник научных трудов / Под ред. П. В. Анисимова и В. А. Рудковского. Вып. 8. Волгоград, 2011. С. 167.
[3] Цит. по: *Ромашов Р. А., Пеньковский Е. В.* Философия права и преступления. СПб., 2015. С. 153.
[4] Авторитарный режим и общество: разрушение и сопротивление. – http://polit.ru/article/2016/06/05/authoritarianism (дата обращения: 17.12.2017).
[5] *Нерсесянц В. С.* Общая теория права и государства: Учебник. М., 2001. С. 285.
[6] Там же.
[7] *Гражданское* общество, правовое государство и право // Государство и право. 2002. № 1. С. 22.
[8] Там же. С. 23.
[9] *Рудковский В. А.* Гражданское общество в правовом измерении. С. 170.
[10] *Теория* государства и права: Учебник для бакалавров / Под ред. В. К. Бабаева. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2014. С. 183.
[11] *Ромашов Р. А., Пеньковский Е. В.* Философия права и преступления. СПб., 2015. С. 152.
[12] *Рудковский В. А.* Гражданское общество в правовом измерении. С. 170.

Р. М. Янбухтин*

ПОЛИЦИЯ И ОБЩЕСТВО: ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Неуклонное развитие общественных отношений в российском обществе, изменение системы экономических и социальных отношений вновь потребуют дальнейшего совершенствования общественно-политического механизма российского государства. В этой связи с необходимостью возникнут вопросы, связанные с целенаправленными своевременными изменениями социальных отношений в области деятельности полиции и потому свою актуальность обретают вопросы о перспективных направлениях социального регулирования в сфере правоохранительной деятельности полиции.

В предложениях по дальнейшему реформированию органов внутренних дел Российской Федерации выделены пять ключевых направлений дальнейшего преобразования органов внутренних дел России:

1) повышение кадрового профессионализма и очищение от коррупции;

2) открытость и доверие;

3) совершенствование системы управления и оптимизация деятельности органов внутренних дел;

4) доступность правоохранительной помощи;

5) профилактика преступности и адекватный ответ новым вызовам и угрозам[1].

Предлагаемые ориентиры последующих шагов реформирования органов внутренних дел в целом способны обеспечить повышение качества реализации комплекса правоохранительных функций, осуществляемых полицейскими подразделениями, службами полиции.

Между тем, в связи с актуализацией социальной направленности правоохранительной деятельности российской полиции существует необходимость сосредоточиться также и на социально значимых направлениях ее деятельности, отвечающих ожиданиям населения и требованиям развития общества.

Полагаем важным вести речь о необходимости системной организации взаимодействия органов внутренних дел с

* *Янбухтин Раиль Маратович* – доцент кафедры социально-гуманитарных и экономических дисциплин Уфимского юридического института МВД России, кандидат социологических наук, доцент.

общественностью. Под *системной организацией взаимодействия органов внутренних дел с общественностью* мы понимаем целостное и комплексное взаимодействие органов государственной власти с населением, охватывающее многие уровни совместной деятельности государственных и общественных субъектов в целях реализации социально значимых задач по укреплению правопорядка и общественной безопасности. Такое понимание организации взаимодействия органов внутренних дел с общественностью, по нашему мнению, все же в большей степени соответствует содержанию социального управления, стратегическая задача которого – отвечать ожиданиям и потребностям широких слоев населения.

Эффективными *направлениями взаимодействия полиции с общественностью* в реализации задач по обеспечению общественной безопасности и охраны общественного порядка выступают:

1) правовая информационная пропаганда;

2) проведение профилактических работ по предупреждению правонарушений;

3) исследования общественного мнения в целях выявления ожиданий, интересов и потребностей граждан;

4) разработка и реализация специальных ведомственных программ, социальных проектов;

5) тесное сотрудничество с современными технологиями и широкими медиа-коммуникациями (телевидение, радио, печатные и электронные СМИ, Интернет, другие носители), мониторинг их материалов;

6) систематическое совершенствование и обновление сайтов, открытие новых видеоблогов;

7) разработка тематических компьютерных программ;
8) проведение видео-олимпиад, игр, конкурсов;

9) поддержание контактов с научными институтами, организациями, экспертами;

10) прогнозирование криминологических и социокультурных тенденций;

11) учет направлений общественного развития.

В числе социальных эффектов взаимодействия полиции с общественностью, основывающегося на принципах взаимного доверия и сотрудничества, выступает повышение уровня репутации и авторитета полиции в общественном мнении. Ставя задачу целенаправленного формирования репутации и повышения уровня доверия и авторитета полиции в общественном мнении, необходимо использовать законо-

мерности функционального воздействия средств массовой информации на общественное мнение.

В этой связи, эффективность системной организации взаимодействия органов внутренних дел с общественностью во многом зависит от укрепления каналов, связей правоохранительного органа с общественными объединениями граждан через активизацию средств массовой информации.

Анализ публикаций позволяет выделить те значимые принципы, условия, факторы, которые способны активизировать взаимодействие органов внутренних дел с общественными объединениями граждан, СМИ.

К числу основных *принципов взаимодействия органов внутренних дел с учреждениями средств массовой информации* можно отнести следующие: законность, открытость, публичность, сотрудничество, доверие.

Следуя этим принципам, необходимо, чтобы взаимодействию органов внутренних дел и средств массовой информации были присущи постоянный обмен информацией, ориентированность на потребителей информации, акцент на диалог, активное проведение пресс-конференций, онлайн-конференций, круглых столов, встреч руководителей с журналистами, гражданами и др. Важно, чтобы эти взаимоотношения журналистов и представителей подразделений информации и общественных связей системы МВД России носили разнообразный, содержательный, полезный и взаимовыгодный характер. В соответствии с содержанием принципа открытости МВД России предоставляет полный доступ к общественно значимой информации, создает условия для работы журналистов с места событий, помогает в журналистских расследованиях, обеспечивает безопасность корреспондентов.

Также следует выделить наиболее значимые принципы информирования граждан о состоянии преступности и обеспечении общественной безопасности. К числу этих наиболее значимых принципов можно отнести: объективность, своевременность, надежность, значимость, ориентированность на интересы и потребности граждан.

Наряду с указанными выше принципами взаимодействия органов внутренних дел с учреждениями средств массовой информации, важно определить уровни и основные формы взаимодействия правоохранительного органа и средств массовой информации.

Формы взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации могут быть самыми разнообразными, а именно:

1) рассылки информации; 2) пресс-релизы; 3) пресс-конференции; 4) круглые столы; 5) брифинги; 6) социальные акции и другие мероприятия; 7) проведение пресс-клубов; 8) социальные акции.

Органы внутренних дел могут организовывать и проводить другие мероприятия с привлечением интернет-ресурсов, таких как официальный сайт Министерства и ведомственные сайты территориальных органов МВД России, а также Правоохранительный портал Российской Федерации.

При этом главной задачей, стоящей перед МВД России, выступает управление социальной информацией в правоохранительной сфере, установление устойчивой системы обратной связи, направленной на построение «партнерской», доверительной системы отношений органов внутренних дел с общественностью, укрепление их взаимодействия и обеспечение взаимообмена информацией.

Признание данных социально значимых аспектов правоохранительной деятельности российской полиции позволяет сформулировать в качестве *рекомендаций по совершенствованию взаимодействия органов внутренних дел с общественностью* ряд положений теоретического и практического характера:

1) разработать и утвердить Единую концепцию системного взаимодействия МВД России со СМИ, общественными объединениями, организациями и населением, теоретико-методическую платформу которой составляют четко выделенные принципы по выстраиванию доверительных и партнерских взаимоотношений органов внутренних дел с медиаобщественностью в сфере защиты прав и свобод граждан, обеспечения общественной безопасности;

2) необходимо системно использовать разнообразные формы взаимодействия органов внутренних дел и средств массовой информации: рассылки информации; пресс-релизы; пресс-конференции; круглые столы; брифинги; социальные акции и другие мероприятия; пресс-клубы; онлайн-конференции;

3) целесообразно на уровне территориальных органов МВД России, активно информировать граждан по актуальным вопросам обеспечения безопасности, давать своевременные рекомендации, разъяснения, имеющих важное значение для жителей данного региона (например, безопасность в доме, порядок во дворе, поддержание добрых соседских отношений, парковка личного автотранспорта и т. д.);

4) необходимо системно и планомерно разрабатывать и реализовывать специальные ведомственные программы, социальные проекты, а также брошюры, буклеты, нацеленных на повышение правой

культуры граждан, их активного участия в деятельности правоохранительной направленности; методических рекомендаций по вопросам безопасности.

© Янбухтин Р. М., 2018

[1] «Дорожная карта» дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // Профессионал. 2013. № 1. С. 10–11.

Л. К. Фазлиева[*]

ФОРМИРОВАНИЕ ПАРТНЕРСКОЙ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

Примером положительного взаимодействия гражданского общества и государства является указание в «нормативно-правовых документах программного характера» основных и наиболее важных «мер, направленных на активизацию потенциала гражданского общества для его продуктивного использования в совместном с государственными органами решении проблем государственного и общественного развития»[1].

Еще в 2017 г. В. В. Путин на коллегии МВД России указал на необходимость выстраивания партнёрских отношений с волонтёрскими объединениями, общественными организациями, гражданскими активистами по профилактике преступности[2].

Основным документом, регламентирующим процесс взаимодействия ОВД России и гражданского общества является Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[3], в котором обозначены следующие векторы партнерских отношений между МВД России и гражданами: в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности; в разработке и рассмотрении концепций, программ; в проведении общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции; в обсуждении вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации; в осуществлении общественного контроля за деятельностью полиции.

Для вовлечения населения в укрепление общественной безопасности был принят Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»[4]. В нем выделены два способа взаимодействия народных дружинников и полиции: патрулирование и выставление постов в общественных местах, и проведение рейдов и поисковых мероприятий на выявление и пресечение правонарушений. Как отмечает А. М. Кононов, преобразование отдельных структурных подразделений МВД России в

[*] *Фазлиева Лилия Канзеловна* – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Казанского юридического института МВД России, кандидат химических наук, доцент.

«территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел» приводит к отдалению «сотрудников органов внутренних дел от реальных проблем населения в обеспечении правопорядка в местах их проживания»[5]. Он же предполагает о возможности создания нового правоохранительного органа – «муниципальной милиции».

В российском антикоррупционном законодательстве взаимодействие ОВД с институтами гражданского общества является основным принципом осуществления деятельности по борьбе с коррупцией.

На современном этапе возрастает роль взаимодействия территориальных ОВД России со СМИ, которые не только отражают общественное мнение о работе данных подразделений, состоянии охраны общественного порядка и безопасности, но и формируют это общественное мнение и правосознание граждан. Данная задача возложена на пресс-службу МВД России.

Посредническую функцию между государством и гражданским обществом выполняет Общественный совет при МВД России, который осуществляет общественный контроль, обеспечивает участие граждан и их организаций в мероприятиях по профилактике преступлений и правонарушений, открытость, доступность и публичность деятельности полиции[6].

Общественный совет при МВД России в качестве наблюдателя при проведении мероприятий, направленных на пресечение незаконной деятельности в сфере игорного бизнеса создал систему общественного мониторинга, представляющую собой интерактивную карту, размещенную на сайте «картаказино.рф». Указанный веб-сайт позволяет гражданам в режиме реального времени указать известные им нелегальные казино и лотерейные клубы. Полученные сообщения автоматически отправляются в правоохранительные органы. По результатам их проверки публикуется сообщение о дальнейших действиях полиции по тому или иному заведению.

Перспективным направлением в совершенствовании деятельности общественных советов на наш взгляд является рассмотрение вопроса о формировании их персонального состава. В настоящее время состав Общественного совета при МВД России утверждается министром внутренних дел России[7] (порядок утверждения аналогичен и для общественных советов при территориальных органах внутренних дел), что не логично для органа, осуществляющего контроль.

Общественное мнение является одним из основных критериев

официальной оценки деятельности полиции. Министр внутренних дел В. А. Колокольцев, выступая на коллегии МВД России в 2018 г., отметил, что «по данным независимых исследовательских центров, наблюдается устойчивая тенденция роста доверия к сотрудникам полиции»[8].

По проведенным исследованиям ВЦИОМ в 2017 г. доверие к сотрудникам полиции выразили 67 % опрошенных респондентов (в 2005 г. – 37 %, в 2016 г. – 47 %). 90 % граждан готовы оказать содействие сотрудникам полиции, 74 % – согласны стать понятыми (в 2012 г. так отвечали всего 45 %), 70 % – готовы сообщить информацию о поведении интересующего полицию лица, 63 % – помочь в задержании нарушителя, 59 % – содействовать в охране правопорядка[9]. Так, например, в г. Нижнекамске Республики Татарстан бдительность сотрудников компании ООО «Техноколор» помогла раскрыть убийство Г. Котенковой. Один из представителей руководства компании позвонил следователю Ф. Юсупову о сборщике пластиковых окон, ранее судимом Д. Котеневе, который проходил испытательный срок в организации. Подозреваемый не смог объяснить причины появления на лице глубоких царапин и порезов. На допросе у следователя он признал вину и рассказал, как осколком бутылки нанес 11 ран жертве[10].

Сотрудники ОВД России вправе использовать различные поощрения гражданам, оказавшим помощь в раскрытии преступлений и задержании виновных лиц. Данные поощрения могут носить как материальный (вознаграждения, ценные подарки), так и нематериальный характер (благодарность, грамота, награждение ведомственными наградами, представление к награждению государственными наградами и др.).

В декабре 2017 г. МВД России подготовило проект приказа «Об утверждении Положения о назначении и выплате полицией вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших»[11]. Из содержания приказа следует, что установлена минимальная (500 тыс. руб.) и максимальная (свыше 3 млн руб.) сумма вознаграждения гражданам в зависимости от решения руководителя органа МВД России. Однако вознаграждение не получат граждане, оказывающие содействие полиции на конфиденциальной основе.

Следовательно, информативные результаты опросов общественного мнения и социологических исследований дают возможность не только увеличить достоверность прогноза регистрируемой преступности, но и выйти на решение проблем выявления скрытой (латентной) пре-

ступности.

Следует отметить, что существует определенная положительная динамика в области взаимоотношений полиции и гражданского общества, однако существуют некоторые проблемы. Предпосылками возникновения проблем являются: низкий рейтинг службы в ОВД; высокий уровень преступности; низкий уровень правовой культуры, образования и образованности населения, в том числе сотрудников полиции; отсутствие реальной помощи со стороны государства лицам, находящимся в социально опасном положении (потерпевшие от преступлений, пострадавшие от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т. д.); инициатива со стороны граждан в нашей стране носит точечный и весьма ограниченный характер, не затрагивая основной массы населения.

Таким образом, для эффективного привлечения общественности к решению правоохранительных задач необходимо использовать комплексный подход и проводить систематическую работу, в том числе по:

– целенаправленному повышению статуса сотрудника полиции и престижности службы в ОВД России;

– разработке критериев эффективности взаимодействия полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества.

© Фазлиева Л. К., 2018

---

[1] *Уваров А. А.* Теоретико-правовые вопросы функционирования современного гражданского общества в России // Российская юстиция. 2016. № 10. С. 7–10.

[2] Расширенное заседание коллегии МВД России 9 марта 2017 года. – http://putin24.info/rasshirennoe-zasedanie-kollegii-mvd-rossii.html (дата обращения: 04.03.2018).

[3] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[4] Федеральный закон от 2 апреля 2014 года (ред. от 31 декабря 2017 года) № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 81.

[5] *Кононов А. М.* О некоторых актуальных задачах совершенствования административно-правового регулирования сферы охраны общественного порядка в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2017. № 8. С. 24–29.

[6] Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года (ред. от 24 июля 2015 года) № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154; 2015. № 30. Ст. 4576. Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 года (ред. от 24 июля 2015 года) № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4712; 2015. № 30. Ст. 4576.

[7] Приказ МВД России от 19 января 2017 года № 18 «Об утверждении состава Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // https://www.мвд.рф/mvd/documents/20120828164545/iten|9334087 (дата обращения: 04.03.2018).

[8] Расширенное заседание коллегии МВД России. – https://www.kremlin.ru/events/president/news/56949 (дата обращения: 04.03.2018).

[9] ВЦИОМ зафиксировал рекордное доверие россиян к полиции. – https://www.rbc.ru/politics/09/11/2017/5a0368d59a794793d5addd2e (дата обращения: 04.03.2018).

[10] *Смерть* на лыжне: как ранее судимый сборщик окон с пистолетом заблудился в лесу. – https://realnoevremya.ru/articles/86350-kak-raskryli-ubiystvo-nizhnekamskoy-lyzhnicy (дата обращения: 04.03.2018).

[11] Проект приказа МВД России «Об утверждении Положения о назначении и выплате полицией вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших» (по состоянию на 13 декабря 2017 года). – http://regulation.gov.ru/ (дата обращения: 04.03.2018).

Н. С. Меньшикова*

О МЕХАНИЗМЕ ПАРТНЕРСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ

В основе правоохранительной функции лежит деятельность государства по защите прав и свобод отдельной личности, организаций, государства и общества в целом. Конституция Российской Федерации гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина, а также право граждан на их самозащиту (ст. 45), в связи с чем российское государство берет на себя обязанность обеспечить надежную защиту права с помощью своих государственных институтов и в рамках взаимодействия с негосударственными институтами. *Взаимодействие гражданского общества и государства при реализации правоохранительной функции*, подчеркивает Е. В. Лебедева, способно сблизить население и власть, разрешить многие противоречия в социальной и государственно-правовой сферах[1]. Только тесное взаимодействие государства и гражданского общества в лице его институтов могут позволить эффективное осуществление правоохранительной функции государства на территории Российской Федерации в современных условиях.

Механизм партнерского взаимодействия институтов гражданского общества и государства в сфере реализации правоохранительной функции предусматривает наличие:

– субъектной составляющей (определение круга субъектов, участвующих в реализации правоохранительной функции государства);

– нормативной составляющей – нормативно-правовой базы – основы регулирования взаимоотношений институтов государства и гражданского общества;

– функциональной составляющей – направлений совместной деятельности и организационных форм взаимодействия государства и гражданского общества (например: проведение гражданских форумов, создание общественных палат на федеральном и уровне субъектов Российской Федерации, осуществление гражданского контроля).

* *Меньшикова Наталия Сергеевна* – старший переводчик-методист отдела международного сотрудничества Санкт-Петербургского университета МВД России.

К ***субъектам осуществления правоохранительной функции в Российской Федерации*** относятся:

а) *государственные органы*: Президент Российской Федерации, федеральные органы законодательной и исполнительной власти и соответствующие органы субъектов федерации; правоохранительные органы, прежде всего такие, как Прокуратура, МВД, ФСБ, Минюст, МЧС, налоговые и таможенные службы, судебные приставы, спецподразделения, Национальная гвардия, Федеральная служба по финансовому мониторингу, органы судебной власти, юстиции, безопасности, осуществляющие наркоконтроль, органы государственного надзора и контроля в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, Федеральная служба по труду и занятости и т. п.;

б) *институты гражданского общества*: органы местного самоуправления (муниципальные патрули, административные комиссии, пункты охраны); нотариат, адвокатура, фирмы и общественные объединения по оказанию юридических услуг, юридические службы, юридические консультации, учреждения и общественные объединения органов социальной защиты населения, общественные правозащитные объединения, частные детективные и охранные службы, народные дружины, товарищеские суды (суды чести), третейские суды и другие.

Важным ***субъектом реализации правоохранительной функции является полиция***, предназначенная «для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства…, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности»[2].

В ***основу партнерской модели взаимоотношений субъекта осуществления правоохранительной функции государства – полиции и институтов гражданского общества*** положено доверие граждан к государственным органам[3]. Опираясь на сотрудничество с институтами гражданского общества, полиция осуществляет правоохранительную деятельность, выполняя свое главное предназначение – служить обществу. Основной предпосылкой партнерства полиции и гражданского общества является вовлеченность граждан в дело обеспечения безопасности и общественного порядка. При партнерской модели население не только непосредственно участвует в охране правопорядка, но и своевременно информирует полицию обо всех ситуациях, которые могут ему угрожать, что, в свою очередь, повышает результативность деятельности полиции[4]. А полиция должна быть до-

ступной для населения, знать население на подведомственной территории и быть известной ему, отзываться на нужды населения, прислушиваться к проблемам граждан, привлекать и мобилизовывать население, отчитываться в своих действиях и достигнутых результатах[5]. Эффективность осуществления правоохранительной функции государства во многом зависит от взаимодействия полиции и общества[6].

Партнерская модель взаимоотношений органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере реализации правоохранительной функции получила отражение во многих международных и российских нормативных правовых актах[7].

«Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» (1979 г.)[8], принятый Организацией Объединенных Наций, а также принятые ООН в развитие этого документа «Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» (1989 г.)[9] были взяты за основу при выработке норм поведения сотрудников правоохранительных органов многих стран. Требования к поведению и функциям работников полиции, изложенные в Кодексе, подчеркивают взаимосвязь моральных и правовых регуляторов в системе социальных норм, положенных в основу профессиональной деятельности полиции. Необходимость защиты прав и свобод человека, исключения произвола со стороны должностных лиц в их взаимоотношениях с гражданами и нарушения закона обусловили предъявление высоких требований к лицам, поддерживающим правопорядок. Кодекс подчеркивает: «Те, кто обладают полицейскими полномочиями, обязуются уважать и защищать права человека по отношению ко всем лицам»[10]. Кодекс запрещает применение пыток и другие формы негуманного или унижающего человека обращения или наказания при любых обстоятельствах, а также подчеркивает, что сила может быть применена только в случае крайней необходимости. Целью Кодекса является обеспечение «эффективного поддержания этических норм среди должностных лиц»[11], ориентация на приоритет общечеловеческих моральных ценностей (гуманизм, милосердие, справедливость, терпимость и др.). В «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» содержится обращение к таким моральным категориям, как «достоинство», «репутация», «человечность», «сострадание», «уважение», «нравственное поведение», «моральная ответственность», а также к понятиям «унижение человеческого достоинства» и «иные отклонения от гуманистических норм». Положения

Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка перекликаются и с положениями других международных организаций.

Установление партнерских отношений полиции и общества, при которых все полицейские, государственные структуры и население активно сотрудничают, видит своей основной задачей Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – крупнейшая в мире региональная организация, занимающаяся вопросами безопасности и объединяющая 57 стран, расположенных в Северной Америке, Европе и Центральной Азии. Сотрудничество полиции и общества должно быть направлено на решение проблем обеспечения общественного спокойствия и правопорядка, защиты основных прав и свобод личности, особенно жизни человека, предотвращения и раскрытия преступлений, оказания содействия и услуг обществу с целью снижения уровня страха перед преступностью, возможностью получения телесных повреждений и возникновения социально-бытовых беспорядков[12].

Важным документом, устанавливающим основные правила деятельности полицейских по обеспечению прав человека и основных свобод, является «Декларация о полиции», принятая Парламентской ассамблеей Совета Европы 8 мая 1979 г.[13] В Декларации отмечается, что полиция играет жизненно важную роль для государства и членов общества; условия, в которых вынуждена действовать полиция, связаны с риском для сотрудников и отсутствие определенных правил поведения осложняют выполнение сотрудниками своих обязанностей. Этические нормы, которым должен следовать полицейский, закрепленные в «Декларации о полиции», должны способствовать тесному сотрудничеству полиции и общества.

Необходимость консолидации усилий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества по созданию благоприятных внутренних и внешних условий для реализации национальных интересов и стратегических национальных приоритетов отмечена в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[14]. Приоритетными задачами государственной политики названы: укрепление национального согласия, политической и социальной стабильности; развитие демократических институтов; совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества

© Меньшикова Н. С., 2018

[1] *Лебедева Е. В.* Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции Российского государства: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 7.

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[3] См.: *Васильев С. А.* Конституционно-правовые основы взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2013; *Половинкин В. А.* Социальный механизм взаимодействия полиции и институтов гражданского общества: Дис. … докт. социол. наук. СПб., 2014; *Киричёк Е. В.* Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: Дис. … докт. юрид. наук. М., 2015; *Nizhnik N. S.* Police and civil society institutions: search for a vector of interaction in the field of combating crime // International Scientific Conference «Archibald Reiss Days» (2017; Beograd): Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 2. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2017. S. 242–243; *Lavrinovich K. I.* The specifics of the implementation of the law enforcement function of the modern state based on the rule of law (on the example of the Russian Federation) // International Scientific Conference «Archibald Reiss Days» (2017; Beograd): Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 2. Beograd: Kriminalističko-policijska akademija, 2017. S. 261–267; и др.

[4] *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Государственные органы и институты гражданского общества: формирование модели партнерских взаимоотношений по реализации правоохранительной функции российского государства // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(36). С. 62–63.

[5] *Бучакова М. А., Дизер О. А., Александров А. Н.* Формирование партнерской модели взаимоотношений полиции и общества в России // Проблемы правоприменительной деятельности. 2015. № 4. С. 29.

[6] *Nizhnik N. S.* Police and civil society institutions: search for a vector of interaction in the field of combating crime // International Scientific Conference «Archibald Reiss Days» (2017; Beograd): Thematic Conference Proceedings of International Significance. Vol. 2. S. 244–245.

[7] *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб., 2016. С. 66–67.

[8] Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года) // ООН. 2016. – http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml (дата обращения: 23.09.2016).

[9] Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (приняты 24 мая 1989 г. Резолюцией 1989/61 на 15-ом пленарном заседании Экономического и Социального Совета ООН) – http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=INT;n=6329#0 (дата обращения: 8.12.2015).

[10] *Бучакова М. А., Дизер О. А., Александров А. Н.* Формирование партнерской модели взаимоотношений полиции и общества в России // Проблемы правоприменительной деятельности. 2015. № 4. С. 29.

[11] Там же.

[12] См.: Final act of the 1st CSCE Summit of Heads of State or Government. – http://www.osce.org/node/39501 (дата обращения: 18.11.2015); Second CSCE Summit of Heads of State or Government, Paris, 19–21 November 1990. Supplementary document to give effect to certain provisions contained in the Charter of Paris for a New Europe. – http://www.osce.org/node/39516 (дата обращения: 18.11.2015).

[13] Резолюция № 690 (1979) Парламентской ассамблеи Совета Европы «Декларация о полиции» (принята в г. Страсбурге 8 мая 1979 года на 31-ой сессии Парламентской ассамблеи Совета Европы) // Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998. С. 77–81.

[14] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1. Ч. II. Ст. 212.

И. А. Талянина*
Ю. В. Добрева**

ПОЛИЦИЯ И ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: ФОРМИРОВАНИЕ ПАРТНЕРСКОЙ МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Эффективность власти в демократическом государстве зависит от качества её взаимодействия с гражданским обществом, поэтому перспективным направлением является развитие конструктивного взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в сфере обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Это важная стратегическая задача, от ее решения зависит ускорение и качество процесса формирования институтов гражданского общества в России. Поэтому неслучайно этой проблеме уделяется серьезное внимание ученых в их исследованиях на научно-представительских мероприятиях[1].

Институты гражданского общества позволяют обеспечить эффективное и заинтересованное противодействие организованной преступности и коррупции, терроризму и экстремизму, наркоторговле, незаконной миграции, проводить меры по профилактике совершаемых правонарушений несовершеннолетними и другое.

Одним из принципов деятельности полиции, согласно Федеральному закону «О полиции»[2], является общественное доверие и поддержка граждан. При осуществлении своей деятельности полиция взаимодействует с другими правоохранительными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами.

Полицейская деятельность является эффективной лишь при доверии и поддержке общества, благодаря установлению партнерских отношений между полицией и населением[3].

Главной предпосылкой такого партнерства является необходимость повышения уровня вовлеченности общества в дело обеспечения безопасности и общественного порядка. В основу партнерской

* *Талянина Ирина Алексеевна* – заведующий кафедрой теории государства и права Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета, кандидат юридических наук, доцент.

** *Добрева Юлия Вячеславовна* – студентка факультета судебных экспертиз и права в строительстве и на транспорте Санкт-Петербургского государственного архитектурно-строительного университета.

модели взаимоотношений полиции с гражданским обществом заложено качество доверия граждан к полиции, где полиция служит обществу, основываясь на сотрудничестве с институтами гражданского общества в процессе осуществления правоохранительной деятельности.

Необходимость и значимость такого взаимодействия связаны с вопросами негативного имиджа полиции и крайне невысокого доверия к ее работе со стороны населения. Эти проблемы заставляют искать новые, более эффективные пути к сотрудничеству и взаимопониманию.

В целях вовлечения, активизации населения в обеспечение общественной безопасности и общественного порядка был принят Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Данный Федеральный закон направлен на совершенствование правовых основ участия граждан Российской Федерации в охране общественного порядка. Планируется, что реализация названного Федерального закона будет способствовать привлечению к охране общественного порядка на добровольной основе максимально возможного количества заинтересованных граждан Российской Федерации, что, в свою очередь, окажет позитивное влияние на состояние общественной безопасности.

При партнерской модели граждане своевременно информируют полицию обо всех ситуациях, которые угрожают общественной безопасности, сообщают о правонарушениях, что в результате повышает эффективность деятельности полиции.

Деятельность объединений граждан в сфере охраны общественного порядка направлена на укрепление сотрудничества с представителями различных правоохранительных органов, что, в свою очередь, способствует установлению доверительных отношений со стороны населения и устраняет причины и предпосылки антиобщественного поведения.

Для совместного отстаивания общих интересов в правоохранительной сфере при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах были созданы общественные советы. Они в качестве посредника между государством и гражданским обществом, обеспечивают согласование интересов граждан, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций в целях

поддержания правопорядка и общественной безопасности.

Данные законодательные положения получили отражение в Указах Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»[4] и от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»[5].

Общественные советы созданы в целях активизации участия граждан и их организаций в мероприятиях по предупреждению преступлений и правонарушений, повысить открытость, доступность и публичность деятельности полиции[6]. В советы вошли представители разных слоев общественности: руководители средств массовой информации, правозащитники, лидеры духовенства, деятели науки и культуры, что позволяет комплексно подойти к рассмотрению вопросов общественной безопасности, деятельности полиции, имеющихся проблем в сфере правопорядка, и выразить по ним гражданскую позицию, тем самым принять прямое участие в их разрешении.

В целях формирования канала обратной связи общественный совет информирует граждан о выполнении сотрудниками органов внутренних дел своих профессиональных обязанностей, в том числе через средства массовой информации, и в публичном обсуждении вопросов, касающихся деятельности органов внутренних дел. А мнение граждан, предложения и жалобы о деятельности органов внутренних дел доводится до руководителей соответствующих органов внутренних дел.

В результате органы внутренних дел становятся подконтрольными обществу, более открытыми, о чем свидетельствуют и результаты мониторинга общественного мнения, которые констатируют всё больший рост уровня доверия населения к полиции.

Еще одной зарекомендовавшей себя с положительной стороны формой сотрудничества органов внутренних дел с общественными объединениями является совместная деятельность полиции с добровольными народными дружинами.

Народная дружина рассматривается как основанное на членстве общественное объединение, участвующее в охране общественного порядка во взаимодействии с органами внутренних дел и иными правоохранительными органами, органами государственной власти и органами местного самоуправления. Народные дружины создаются по инициативе граждан Российской Федерации, желающих участвовать в охране общественного порядка, в форме общественной организации с

уведомлением органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования, территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Основными направлениями деятельности народных дружин являются: содействие органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в охране общественной безопасности; участие в предупреждении и пресечении правонарушений на территории по месту создания народной дружины; участие в охране общественного порядка в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций; разъяснение норм поведения в общественных местах, распространение правовых знаний.

Во всех субъектах Российской Федерации на региональном уровне в целях установления правовых и организационных основ деятельности народных дружин приняты и реализуются законодательные акты, обеспечивающие социальную защиту народных дружинников, повышение уровня материально-технического и финансового обеспечения народных дружин, стимулирование их деятельности.

Народные дружины вместе с сотрудниками полиции на постоянной основе проводят мероприятия по выявлению фактов незаконной реализации алкогольной продукции, мероприятий по профилактике совершаемых правонарушений несовершеннолетними, по обеспечению безопасности дорожного движения, противодействию коррупции, наркоторговле и другие.

Исходя из вышесказанного, можно сказать, что эффективная работа невозможна без партнерской модели взаимоотношений гражданского общества и полиции. Лишь совместными усилиями можно решить имеющиеся проблемы в сфере общественной безопасности. Население вправе рассчитывать на полицию в качестве государственного института, призванного защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, может доверять работе органов внутренних дел, а полиция рассчитывает на сотрудничество со стороны населения для эффективной работы.

© Талянина И. А., 2018
© Добрева Ю. В., 2018

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-

Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.*

Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 15 декабря 2017 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[3] *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб., 2016. С. 55–56.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 668 (ред. от 24 июля 2015 года) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154; 2015. № 30. Ст. 4576.

[5] Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 года № 1027 (ред. от 24 июля 2015 года) «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4712; 2015. № 30. Ст. 4576.

[6] *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. С. 100–101.

Р. С. Галиев*

СОЦИАЛЬНЫЕ МЕДИЙНЫЕ СРЕДСТВА ИНФОРМАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И ОБЩЕСТВА

Участие общественности в осуществлении государствами своих функций приобретает в демократическом обществе все большее значение. Это в равной степени относится и к участию общественности в укреплении предупреждения преступности и уголовного правосудия.

В принятой в 2010 г. на двенадцатом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию Салвадорской Декларации о комплексных стратегиях для ответа на глобальные вызовы – системы предупреждения преступности и уголовного правосудия и их развитие в изменяющемся мире[1], установлено, что государства несут ответственность за разрабатываемую политику в области предупреждения преступности, осуществляют контроль за ее реализацию. При этом государства – участники ООН выразили убежденность, что усилия по разработке и реализации политики в области предупреждения преступности основываются на широком взаимодействии всех заинтересованных участников, в том числе и гражданского общества.

О необходимости взаимодействия полиции и общественности указано и в Федеральном законе «О полиции»[2]. В частности, ст. 9 Федерального закона «О полиции» устанавливает в качестве одной из форм деятельности общественных советов – привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности.

Сегодня, осознавая преимущества участия общественности в построении и укреплении систем предупреждения преступности и уголовного правосудия, многие государства проводят активную политику по установлению партнерских связей с элементами гражданского общества (неправительственные организации, научные организации, граждане и их объединения)[3].

Разрабатываемые национальные и местные стратегии предупреждения преступности и обеспечения безопасности направлены на

* *Галиев Рустам Салимжанович* – старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

широкое участие представителей гражданского общества в реформировании систем уголовного правосудия, общественном контроле за эффективностью их работы, и, в первую очередь, за соблюдением прав человека.

Для вовлечения общественности в работу в области предупреждения преступности и уголовного правосудия все чаще используются новые социальные медийные средства информации (далее – СМСИ). Такой подход содержит определённый потенциал и возможности для позитивных изменений в рассматриваемой сфере. В то же время, являясь относительно новым, динамичным и децентрализованным явлением СМСИ могут создать определенные проблемы в плане безопасности и правосудия.

Широкое участие общественности в предупреждении преступности и уголовного правосудия осложняется рядом проблем. Связано это с фрагментарностью знаний о механизмах и методах участия общественности в рассматриваемых сферах, отсутствия традиционных партнерских связей между государством и обществом, и ограниченность политической воли, правового сознания и общественного доверия к деятельности органов государственной власти.

Постоянное и динамичное развитие информационных технологий, расширение доступа в сеть Интернет, развитие СМСИ, распространение смартфонов и других технических средств связи радикально изменили образ жизни, работы и взаимодействия людей.

Правоохранительные органы многих государств с помощью СМСИ развивают связи с общественностью и распространяют информацию для целей расследования и розыска преступников. Предполагается, что в будущем роль СМСИ в расследовании преступлений и розыске преступников может еще больше возрасти.

Зарубежные правоохранительные органы используют в своей работе социальные сети (например, «Facebook»), видеохостинг с функциями социальной сети «YouTube», а также широко используют «Twitter» в качестве социального медийного инструмента распространения информации. Например, в Великобритании и Северной Ирландии система оповещений через «Twitter» обеспечивает доступ ко всей информации поступающей от правоохранительных органов, пожарной службы и других государственных структур. Полиция Лондона посредством «Twitter» распространяет информацию по предотвращению краж личного имущества, а также информацию об уголовных расследованиях и розыске без вести пропавших лиц.

В США департамент полиции Сиэтла реализовал в «Twitter»

инициативу «Tweets-by-Beat», которая позволяет получать информацию о деятельности правоохранительных органов. При этом в каналы не включена информация о случаях насилия в семье, сексуальных посягательствах и других определенных видах преступлений. Для избежания появления людей на месте происшествия сообщения в «Twitter» размещаются с задержкой в один час после получения сообщения о преступлении и ином происшествии. Также одним из видов использования коммуникационных технологий является разработка мобильного приложения с привязкой сообщений о происшествиях с картой местности[4].

СМСИ используются правоохранительными органами для укрепления и развития взаимодействия с местным населением и побуждения общественности к сотрудничеству.

Становятся распространенными случаи, когда СМСИ используются для целей расследования преступлений. Например, в 2013 г., после серии взрывов в Бостоне (США), сотрудники полиции использовали фотографии и видеозаписи, размещенные на страницах свидетелей в социальных сетях для поиска террористов и расследования преступления. В 2018 г. полиция Тайланда задержала бывшего главу крупнейшей японской преступной группировки «Ямагути-гуми», который находился в розыске почти 15 лет. Разыскать его удалось благодаря фотографиям, которые были опубликованы в «Facebook». На фотографиях его опознали как члена преступной группировки по имеющимся татуировкам, а также по отрубленному мизинцу.

В Российской Федерации правоохранительные органы также активно используют СМСИ. К примеру, МВД России имеет официальные аккаунты во всех социальных сетях – «Facebook», «YouTube», «Twitter», «Вконтакте», «Одноклассники», «Instagram». Особый интерес представляет мобильное приложение «МВД России».

В данном приложении доступна функция «Быстрый вызов полиции», «Новости полиции», «Отделения полиции», «Ваш участковый». Для нашего исследования более интересны такие разделы как «Розыск» и «Прием обращений». В разделе «Розыск» размещена информация о наиболее опасных разыскиваемых преступниках.

Учитывая заинтересованность, в первую очередь, молодежи в использовании различного мобильного контента, следует полагать, что посредством мобильного приложение возможно информирование более широкого круга населения, что способствует потенциальному задержанию разыскиваемых преступников. Раздел «Прием обращений» является непосредственным каналом связи между населением и

органом государственной власти, являясь одним из средств общественного контроля за деятельностью Министерства.

В целом можно констатировать пользу СМСИ в деле построения партнерских отношений между органами государственной власти и общественностью. В настоящее время для обеспечения участия общественности в управлении все шире используются электронные формы участия с применением СМСИ, мобильных телефонов и Интернета. Участие общественности в разработке политики можно также расширить путем совершенствования систем электронного управления, благодаря чему граждане смогут излагать компетентным органам свои мнения и предложения по интересующим их вопросам.

© Галиев Р. С., 2018

---

[1] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/65/230 от 21 декабря 2010 г. «Двенадцатый Конгресс Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию». – http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/65/230 (дата обращения: 10.01.2018).

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[3] *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2016. С. 93–127.

[4] Seattle Police Department. Tweets by Beat. – http://www.seattle.gov/police/information-and-data/tweets-by-beat (дата обращения 10.01.2018).

С. П. Федоренко*

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В этом году состоится, пожалуй, самое значимое политическое событие в Российской Федерации – выборы Президента. В связи с чем тема гражданского общества в социально-политической и правовой системе России получает новую актуальность. Это во многом обусловлено тем, что действующая в отечественном правовом пространстве либерально-демократическая концепция по историческим меркам весьма молодая, так как насчитывает всего лишь 24 года с момента принятия Конституции Российской Федерации. Строительство системы личность, гражданское общество, государство еще далеко от идеального воплощения, несмотря на то, что в настоящее время Президентом Российской Федерации процесс формирования гражданского общества в стране выбран в качестве одного из основных направлений реализации внутренней политики. Это характеризуется и особенностями формирования системы институтов гражданского общества, в числе которых, например, Общественная палата, Общероссийский народный фронт, лидером которого выступает сам Президент[1] и многие другие, которые создаются при непосредственном участи органов государственной власти, а не по инициативе народа. То есть, по сути, сложилась своеобразная ситуация при которой глава государства является главой гражданского общества и принимает конкретные меры по его формованию и развитию. Данная схема является российской спецификой, но легко объясняется историческими событиями и процессами, непосредственно коррелирующими с текущей современной реальностью.

В отличие от стран Востока, европейское гражданское общество формировалось исторически еще в период Древнего мира, исходя из процессов защиты народными массами своих имущественных прав. Народ боролся за предоставление государством существенного сектора общественных отношений, в которых оно самостоятельно сможет реализовывать свои интересы. То есть во многом, в отличие от России, эти процессы шли снизу вверх.

* *Федоренко Святослав Петрович* – доцент кафедры теории государства и права Ростовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Если воспринимать гражданское общество как сферу реализации интересов без прямого участия государства, то следует отметить, что базовым выступает интерес безопасности личности, семьи и частной собственности. Гражданское общество способно создавать очень многие условия, которые будут иметь профилактический эффект в отношении совершения правонарушений. Так, можно привести примеры, когда население в целях своей безопасности, под угрозой террористических актов, производило освещение дворов и прилегающих территорий, обеспечивало запирающими устройствами чердаки и подвалы жилых домов, силами общественности осуществляло патрулирование дворовой прилегающей к ней территории. Этот список можно продолжить и далее. Тем не менее, следует указать, что в настоящее время нет полноценного взаимодействия институтов гражданского общества и органов внутренних дел. Одним из примеров выступает организация в советское время деятельности добровольных народных дружин, оказывавших колоссальную помощь работникам советской милиции. В ДНД 80-х годов прошлого века насчитывало 13 млн дружинников, из которых ежедневно на дежурство выходили до 400 тыс. человек[2]. Это весьма убедительная цифра, и можно, экстраполируясь от современной российской ситуации, представить себе, какой правоохранительный эффект получила бы современная полиция, если бы у нее было 13 млн помощников. Более того, добровольные народные дружины становились хорошей школой для отбора и начальной подготовки кадров советской милиции. Так, например, в 1984 г. по рекомендации со стороны партийных, комсомольских организаций и трудовых коллективов на службу в органы Министерства внутренних дел было отобрано свыше 3 тыс. человек, имевших опыт работы в составе ДНД. Как указывал министр внутренних дел БССР В. А. Пискарёв в отношении дружинников: «это были уже морально и профессионально подготовленные люди»[3]. Можно и дальше выделять положительные стороны данного советского института, который в настоящее время должен принять форму взаимодействия гражданского общества и полиции.

Исследователь Е. В. Киричёк считает, что в современных условиях такое взаимодействие вполне возможно: «Примером результативного сотрудничества может служить зарубежный опыт, в частности деятельность созданной в 1976 г. в США организации добровольных помощников полиции Crime Stoppers. Эта неправительственная организация имеет отделения в Австралии, Великобритании, Канаде, странах Латинской Америки, Польше, ЮАР. С 1976 по 2004 гг. с ее

помощью раскрыто более 1 млн преступлений, арестовано более 500 тыс. человек, возвращено собственности на 1,5 млрд долларов, конфисковано наркотиков на 4,5 млрд долларов, при этом выплачено информаторам всего 65,5 млн долларов»[4].

Современное российское общество в корне отличается от советского. В частности, мощными современными трендами молодёжи является капитализация деятельности и современные электронные технологии. Практически у каждого молодого человека в России есть смартфон с выходом в Интернет. Это необходимо использовать, разрабатывая приложения, через которые МВД России будет оплачивать физическим лицам конкретную помощь в борьбе с правонарушениями.

В настоящее время следует эффективно использовать потенциал всего российского гражданского общества в соответствии не только с современными реалиями, но и ближайшим технологическим будущим для обеспечения правоохранительной функции государства.

Исходя из изложенного, можно сформулировать следующие выводы:

- необходимо целенаправленно создавать долгосрочную стратегию использования потенциала гражданского общества в обеспечении общественного порядка и борьбе с преступностью;

- обеспечить непосредственное участие молодежи в мероприятиях по охране общественного порядка, в особенности с помощью электронных приложений смартфонов на возмездной основе;

- при помощи общественных палат систематически осуществлять взаимодействие молодежи с участковыми уполномоченными полиции, сотрудниками дорожно-постовой службы, патрульно-постовой службы, принимать участие в работе комиссий по делам несовершеннолетних;

- на основе долгосрочных возмездных договоров привлекать институты гражданского общества для реализации вспомогательных функций по охране общественного порядка при проведении массовых, спортивных и иных мероприятий;

- создавать новые, в том числе опережающие перспективные формы реализации потенциала гражданского общества по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

© Федоренко С. П., 2018

[1] Общероссийский народный фронт: официальный сайт. – http://onf.ru/leader/ (дата обращения: 30.01.2018).

[2] *Федорчук В. В.* Народная забота о правопорядке // Известия. 1984. 2 марта.

С. 3.

[3] *Матуковский Н.* Куда смотрит милиция. Беседа с министром внутренних дел Белорусской ССР В. А. Пискарёвым // Известия. 1985. 16 апреля. С. 3.

[4] *Киричёк Е. В.* Взаимодействие полиции с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества в условиях реализации принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1139.

Р. М. Ахмедов*

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С РЕЛИГИОЗНЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РЕЛИГИОЗНОМУ ТЕРРОРИЗМУ И ЭКСТРЕМИЗМУ

Успешное выполнение задач, возложенных на Министерство внутренних дел Российской Федерации, возможно лишь при активном сотрудничестве со всеми институтами гражданского общества. Взаимодействие органов внутренних дел с религиозными объединениями являются одним из важнейших направлений по реализации ст. 10 «Взаимодействие и сотрудничество» Федерального закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». И это неудивительно, поскольку в соответствии с данными авторитетного исследовательского центра Pew[1], которое провело опрос населения Российской Федерации, на состояние 2016 г.: 71 % населения относят себя к православным, 10 % к мусульманам, 4 % считают себя представителями других конфессий (буддизма, иудаизма, а также других форм религиозных взглядов и мировоззрений)[2]. Данная статистика приводит к выводу о том, что большая часть населения Российской Федерации, так или иначе, ассоциирует себя с той или иной конфессией. Как следствие, указанный факт нельзя не учитывать не только при взаимодействии с гражданами и религиозными организациями, но и для реализации мер по противодействию преступности. Поэтому особую ценность представляет такое взаимодействие МВД России с исторически сложившимися религиозными объединениями, которое позволит существенно сократить два наиболее опаснейших вида преступлений современности, а именно терроризм и экстремизм, основанных на религиозно-идеологических основах.

По данным Главного информационно-аналитического центра МВД России (далее – ГИАЦ МВД России) в период с января по ноябрь 2017 г. было зарегистрировано 1793 преступления террористического характера и 1425 преступлений экстремистской направленности[3]. В этой связи, особую тревогу вызывает тот факт, что уровень преступлении, связанных с терроризмом остаётся еще на достаточно высоком уровне, а преступления экстремистской направленности

* *Ахмедов Руслан Маратович* – начальник кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент.

продолжают расти, даже несмотря на общее падение уровня преступности в России (с 2006,7 в 2016 г. до 1920,8 тыс. в 2017 г.)[4].

Как следствие, для эффективного противодействия данным уголовно-наказуемым деяниям необходимо осуществлять совершенно иной подход к борьбе и противодействию с ними и совершенствовать уже имеющиеся. Это связанно, в первую очередь, с тем, что люди, их совершающие, имеют как правило, искажённые нравственные ориентиры, аморальные установки, не имели или не имеют возможности для духовно-нравственного развития. Следовательно, одним из путей решения данной проблемы должно стать дальнейшее расширение уровня сотрудничества и взаимодействия между территориальными органами МВД России и представителями различных конфессий.

Установившаяся практика взаимоотношении между МВД России и конфессиями указывает на специфику анализируемого вида сотрудничества. Так, сотрудничество с Русской Православной Церковью, в первую очередь, направлено на предупреждение уровня развития преступности среди молодежи[5], а также на нравственно-патриотическое воспитание молодежи[6]. Сотрудничество с представителями Духовных управлений мусульман России направлена, в первую очередь, на выработку совместных мер по противодействию распространению исламской экстремистской идеологии[7]. При взаимодействии с еврейскими национальными общинами прорабатываются мероприятия по совместному устранению и недопущению ксенофобии по отношению к людям данной конфессии[8].

Анализируя данные, представленные ГИАЦ МВД России, можно увидеть тенденцию по достижению определённых положительных результатов совместного взаимодействия между МВД России и религиозными объединениями. Так, уровень совершенных преступлений несовершеннолетними лицами или с их соучастием в 2017 г. был снижен на 17,1 % до 39 829 преступлений в целом по стране, по сравнению с тем же отчётным периодом 2016 г.[9] В то же время, к сожалению, остаются отдельные «сложные» субъекты Российской Федерации с наибольшим удельным весом преступлений (от числа расследованных), совершенных несовершеннолетними или при их непосредственном соучастии, каковыми являются: Республика Карелия – 9,3 %, Магаданская область – 7,4 %, Забайкальский край – 7,4 %[10].

Также, в последнее время, в связи с событиями на Ближнем Востоке, Кавказе, наблюдается активный рост распространения среди населения материалов экстремисткой и радикально-националистической направленности, в том числе посредством ин-

формационно-коммуникативных технологий и сети Интернет, которые способствуют проявлениям преступной среды, основанной на идеях религиозного экстремизма или терроризма. Сказываются также и регулярные туристические поездки граждан Российской Федерации в иностранные государства, и, в первую очередь, среднеазиатского региона, в том числе и с возможной целью последующего участия в вооруженном конфликте, например, в Сирийскую Арабскую Республику. Несмотря на то, что государство предпринимает определенные усилия по «блокировке» распространения экстремисткой и радикально-националистической литературы в сети Интернет, при помощи специальных программных средств преступные сообщества либо лица, им сочувствующие, продолжают сохранять право доступа к данной литературе, и, как следствие, ее распространению.

В этой связи необходимо отметить, что в данном вопросе большая роль отводится совместной работе территориальных органов МВД России с представителями конфессий по выработке мер противодействия распространению преступности и правонарушении. Так как отсутствие четкого взаимодействия территориальных органов МВД России с религиозными общинами в данном вопросе, к сожалению, по нашему мнению, способствует росту количества преступных посягательств, в том числе и основанных на религиозной компоненте. Соответственно, данный опыт взаимодействия, по сути, бесценен и полезен для всех участников взаимодействия.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что сформировавшаяся практика по взаимодействию и сотрудничеству территориальных органов МВД России с представителями различных религиозных конфессий имеет положительный опыт, результат. Дальнейшее развитие взаимного сотрудничества позволит повысить уровень совместного противодействия преступности и правонарушениям в российском обществе, минимизирует возможности негативного воздействия результатов экстремистских проявлений, является обоюдным интересом субъектов взаимодействия. В целях дальнейшего совершенствования рассматриваемого взаимодействия считаем необходимым проработать следующие вопросы:

– расширить информационное поле своей совместной деятельности, в том числе при помощи современных коммуникативных технологий, мультимедийных, электронных средств связи, в целях пропагандистской деятельности, в том числе в сети Интернет;

– проработать совместные мероприятия по дальнейшему развитию уровня взаимодействия, внедрить такое сотрудничество в тех

субъектах Российской Федерации, где такая практика отсутствует вовсе;

– рассмотреть возможность об использовании социальной рекламы для информирования граждан о проводимой совместной деятельности между подразделениями МВД России и религиозными объединениями.

Вышеуказанные направления совместного взаимодействия МВД России и религиозных объединений, считаем, позволят более активно противодействовать преступным посягательствам, в том числе и в вопросах «духовно-нравственной» безопасности общества.

© Ахмедов Р. М., 2018

---

[1] The Pew Research Center – американская негосударственная компания, занимающаяся исследованиями социальных вопросов, общественного мнения, демографических тенденций в США и мире.

[2] Religious landscape of Central and Eastern Europe. –http://www.pewforum.org/2017/05/10/religious-belief-and-national-belonging-in-central-and-eastern-urope/pf_17-05-10_centraleasterneurope_currentreligion420px (дата обращения: 03.02.2018).

[3] Состояние преступности за январь – ноябрь 2017 года. – https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/11830347 (дата обращения: 03.02.2018).

[4] Там же.

[5] *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб., 2016. С. 129–131.

[6] О результатах взаимодействия полиции с институтами гражданского общества. – https://xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/9606540 (дата обращения: 03.02.2018).

[7] Там же.

[8] *Голяндин Н. П., Ардавов М. М., Машекуашева М. Х.* Взаимодействие органов внутренних дел с представителями религиозных конфессий // Теория и практика общественного развития. 2014. № 16. С. 127–131.

[9] МВД России ФКУ «ГИАЦ» Состояние преступности в России за январь–ноябрь 2017 года. – https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/11830347 (дата обращения: 03.02.2018).

[10] Состояние преступности за январь – ноябрь 2017 года. – https://xn--b1aew.xn--p1ai/reports/item/11830347 (дата обращения: 03.02.2018).

А. М. Субботин[*]

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Противодействие коррупции представляет собой сложную задачу, решаемую множеством субъектов, обладающих различным объемом полномочий, начиная с международных организаций, заканчивая муниципальными образованиями, институтами гражданского общества и частными лицами. Попыткам решения указанной проблемы посвящено большое количество научных исследований и различного уровня нормативных правовых актов. Вместе с тем, положительных результатов в исследуемой сфере деятельности явно недостаточно.

Одной из причин существующего положения дел выступает недостаточный уровень взаимодействия институтов гражданского общества и органов власти (включая полицию), несмотря на наличие нормативной базы, предопределяющей отдельные виды такого взаимодействия. Международные антикоррупционные нормативные правовые документы предполагают взаимодействие государственных органов, их должностных лиц с различными институтами гражданского общества в целях повышения эффективности противодействия коррупции. Действующее в России федеральное антикоррупционное законодательство придает такому взаимодействию принципиально важный характер. Например, п. 7 ст. 3 Федерального закона от 25. декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»[1] (далее – Закон № 273-ФЗ) предписывает сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. Аналогичное положение закреплено в п. 5 ст. 2 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»[2].

Кроме того, п. 6 ст. 6 Закона № 273-ФЗ в числе основных мер, направленных на профилактику коррупции, называет развитие институтов общественного … контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. В свою очередь в п. 4 ст. 7 указного Закона говорится о необходимости совер-

[*] *Субботин Антон Михайлович* – начальник кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

шенствования системы и структуры государственных органов, а также создания механизмов общественного контроля за их деятельностью.

Таким образом, эффективное функционирование институтов общественного контроля, включая взаимодействие с гражданским обществом, является неотъемлемой составляющей механизма противодействия коррупции в органах внутренних дел.

При этом под взаимодействием в области противодействия коррупции подразумевается непосредственное или опосредованное воздействие различных субъектов противодействия коррупции и институтов гражданского общества друг на друга и социальную среду для достижения общей цели – снижения уровня коррупции в системе государственного управления.

На сегодняшний день, наиболее распространенными и зарекомендовавшими себя формами реализации механизма общественного контроля за деятельностью государственных органов, в том числе в сфере противодействия коррупции являются:

– общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов (антикоррупционный мониторинг);

– формирование общественных советов при органах государственной власти;

– создание «горячих линий» и «телефонов доверия»;

– участие представителей общественности в деятельности аттестационных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а также иных коллегиальных органов, формируемых в органах государственной власти.

Следует отметить, что действующие нормативные правовые акты фактические не предполагают реализации последней из указанных форм общественного контроля в органах внутренних дел.

Так, задачи по оказанию содействия органу внутренних дел в обеспечении соблюдения сотрудниками органов внутренних дел ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Законом № 273-ФЗ, другими федеральными законами (далее – требования к служебному поведению и (или) требования об урегулировании конфликта интересов), а также в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции возложены на аттестационные комиссии.

Порядок проведения аттестации в органах внутренних дел и со-

здания аттестационных комиссий урегулирован Приказом МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»[3].

Указанный приказ предполагает возможность привлечения к заседаниям аттестационных комиссий членов общественных советов при органах внутренних дел, общественных организаций ветеранов органов внутренних дел и внутренних войск, а также представителей образовательных и научных организаций – специалистов по вопросам деятельности органов внутренних дел. Однако указанные требования фактически носят рекомендательный характер, а количество представителей общественности не регламентировано.

В тоже время Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов»[4] устанавливает, что число членов комиссии, не замещающих должности государственной службы в государственном органе, должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 110 (ред. от 28 августа 2015 г.) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»[5] также предусматривает обязательное включение в состав аттестационных комиссий независимых экспертов (из числа общественных советов, образовательных научных и иных организаций), число которых не должно быть менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

Таким образом, имеет место ситуация, когда порядок привлечения представителей общественности и институтов гражданского общества к деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта и интересов, а также аттестационных комиссий урегулирован различным образом на государственной гражданской службе и службе в органах внутренних дел. Подобное положение вещей не в полной мере согласуется с реализацией таких закрепленных в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»[6] принципов построения и функционирования системы государственной службы, как:

– единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

– открытость государственной службы и ее доступность обще-

ственному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих.

С учетом изложенного представляется целесообразным установление единых критериев привлечения представителей общественности к деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта и интересов, а также аттестационных комиссий для различных видов государственной службы. Это, в свою очередь, послужит повышению эффективности механизмов общественного контроля за деятельностью государственных органов, в том числе в рамках функционирования механизма противодействия коррупции.

© Субботин А. М., 2018

---

[1] Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 года) «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228; http://www.pravo.gov.ru–01.07.2017; http://www.pravo.gov.ru, 29.12.2017.

[2] Федеральный закон от 17 июля 2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

[3] Приказ МВД России от 14 марта 2012 г. № 170 «О порядке проведения аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2012. № 94.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3446.

[5] Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 года № 110 (ред. от 28 августа 2015 года) «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 437.

[6] Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.

В. С. Елисеева*

МОНИТОРИНГ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В РОССИИ

Полиция[1] входит в структуру МВД России – одного из основных субъектов в механизме административно-правового ограничения прав граждан в Российской Федерации[2], поэтому деятельность полиции является объектом постоянного контроля – мониторинга, под которым для целей настоящей статьи мы предлагаем понимать сбор информации о деятельности полиции, оценку и прогнозирование ее настоящего и будущего состояния. Поскольку МВД России[3] в системе[4] и структуре[5] федеральных органов исполнительной власти выполняет помимо правоприменительных функций и функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию сфере внутренних дел, то мониторинг деятельности полиции может осуществляться по этим двум группам функций.

Мониторинг функций МВД России по нормативно-правовому регулированию осуществляется в институциональной форме мониторинга правоприменения:

1) *законодательства, регулирующего правовые основы деятельности полиции.* Так, в 2011 г. в План мониторинга правоприменения[6] был включен вопрос реформирования полиции в пределах действия Федерального закона «О полиции». Результаты были отражены в Докладе Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 г.[7];

2) *законодательства, регулирующего вопросы, связанные с деятельностью полиции*. В частности, за 7 лет (2011–2018) МВД России 4 раза выступало с предложениями о включении отраслей (подотраслей) законодательства в план мониторинга правоприменения и 17 раз было определено ответственным субъектом. Например, в план на 2018 г. по предложению МВД России был включен пункт по мониторингу правоприменения в сфере профилактики правонарушений[8];

3) *ведомственных нормативных правовых актов*. Это направление мониторинга осуществляется по двум линиям: в рамках федерального мониторинга правоприменения – при оценке наличия подзаконных нормативных правовых актов, необходимость принятия (издания) которых предусмотрена актами большей юридической силы[9] и

* *Елисеева Вера Сергеевна* – преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия (Нижний Новгород).

внутриведомственного мониторинга правоприменения в системе МВД России[10], отражаемого с 2008 г. в специальной АИС «Мониторинг»[11].

Мониторинг правоприменительных функций полиции может осуществляться в формах государственного мониторинга (в том числе ведомственного) и негосударственного мониторинга (в том числе общественного).

Государственный мониторинг деятельности полиции осуществляют: Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, суды, Генеральная прокуратура Российской Федерации, уполномоченные по правам человека на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации[12]. Результаты внешнего (по отношению к системе МВД России) государственного контроля обычно общедоступны: например, Уполномоченный по правам человека в Нижегородской области осуществляет мониторинг деятельности Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Нижегородской области[13].

Ведомственный (внутренний) мониторинг деятельности полиции осуществляет МВД России и его территориальные органы в рамках системы оценивания деятельности полиции[14]: экспертная оценка и оценка результатов деятельности территориального органа МВД России по статистическим показателям. МВД России и его территориальные подразделения регулярно проводят социологические опросы общественного мнения о деятельности полиции[15], которое в соответствии со ст. 9 Федерального закона «О полиции» является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции.

Негосударственный мониторинг деятельности полиции осуществляется институтами гражданского общества, во-первых, в рамках деятельности субъектов общественного контроля[16], во-вторых, при проведении инициативных научных, социологических, статистических и прочих исследований. Представляется важным, что такие субъекты общественного контроля за деятельностью МВД России[17], как общественные советы[18] были сформированы раньше, чем были предусмотрены (с 2014 г.) для иных государственных и муниципальных органов. А мониторинг мест принудительного содержания в МВД России[19] осуществляется специализированными субъектами[20] с 2009 г.

Спектр гражданских инициатив в мониторинге деятельности по-

лиции обширен, но нестабилен. В настоящее время, например, наиболее интересны Интернет-порталы, публикующие результаты мониторинга отдельных направлений деятельности полиции: ОВД-Инфо[21], «Гражданин и полиция»[22]. Полиция в России всегда в центре внимания научных исследований, публикаций в СМИ, ее деятельность отражена во всех жанрах культуры и искусства. Причем последние очевидно влияют на восприятие населением деятельности полиции, но практически не поддаются регулированию, и нередко обусловлены соображениями коммерческого интереса и (или) политической конъюнктуры.

Резюмируем: мониторинг деятельности полиции в России осуществляется с помощью мониторинга различных институциональных, функциональных и организационных форм, универсальных и специализированных технологий мониторинга; мониторинг деятельности полиции ведут различные субъекты; при этом обобщение результатов мониторинга не осуществляется и важно продумать архитектуру создания целостной «картины» мониторинга деятельности полиции.

© Елисеева В. С., 2018

---

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[2] *Мельников В. А.* Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел / Под ред. В. В. Денисенко. Волгоград, 2013. С. 244.

[3] Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 года № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 52. Ч. V. Ст. 7614.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 (ред. от 28 сентября 2017 года) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023; 2005. № 47. Ст. 4880; № 52. Ч. 3. Ст. 5690; 2007. № 8. Ст. 978; № 40. Ст. 4717; 2008. № 20. Ст. 2290; № 41. Ст. 4653; № 52. Ч. 1. Ст. 6366; 2010. № 26. Ст. 3331;

№ 26. Ст. 3331; 2016. № 48. Ч. 3. Ст. 6753; № 50. Ст. 7077; 2017. № 40. Ст. 5820

[5] Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 года № 636 (ред. от 3 апреля 2017 года) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754; № 27. Ст. 3674; 2013. № 12. Ст. 1247; № 26. Ст. 3314; № 30. Ч. 2. Ст. 4086; № 35. Ст. 4503; № 39. Ст. 4969; № 44. Ст. 5729; 2014. № 12. Ст. 1261; № 14. Ст. 1608; № 20. Ст. 2496; № 37. Ст. 4934; № 37. Ст. 4935; 2015. № 14. Ст. 2106; № 29. Ч. 2. Ст. 4479; № 30. Ст. 4571; 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 203; № 3. Ст. 473; № 6. Ст. 830; Ст. 831; № 15. Ст. 2069; Ст. 2071; Ст. 2072; № 42. Ст. 5918; № 43. Ст. 6000; № 48. Ч. 3. Ст. 6753; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 149; № 15. Ч. 1. Ст. 2161.

[6] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 г. № 1471-р «Об утверждении планов мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011–2012 годы» // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5102.

[7] Российская газета. 2013. 27 марта.

[8] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 августа 2017 года № 1742-р «Об утверждении плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2018 год» // СЗ РФ. 2017. № 35. Ст. 5366.

[9] Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 35. Ст. 5081.

[10] Приказ МВД России от 25 августа 2017 г. № 680 «Вопросы организации информационно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» (документ официально опубликован не был). – http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=703217#02999 6176670795466 (дата обращения: 09.01.2018).

[11] См., подробнее: Юридическая техника: Курс лекций / Под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2015. С. 691–698.

[12] Федеральный закон от 29 июля 2017 года № 227-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 16 Федерального закона "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2017. № 31. Ч. 1. Ст. 4776; Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 года) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2018. № 7. Ст. 972.

[13] Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области в 2016 г. // Уполномоченный по правам человека в Нижегородской области: официальный сайт. – http://www.upchnn.ru/reports/ 2016.pdf. (дата обращения: 09.01.2018).

[14] Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 21 ноября.

[15] Результаты социологического исследования ВНИИ МВД России // Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. - https://мвд.рф/publicopinion. (дата обращения: 12.01.2018).
[16] Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 года) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ч. 1. Ст. 4213; 2016. № 27. Ч. 2. Ст. 4286; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 39.
[17] Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 года № 1027 (ред. от 24 июля 2015 года) «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4712; 2015. № 30. Ст. 4576.
[18] Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 668 (ред. от 24 июля 2015 года) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154; 2015. № 30. Ст. 4576.
[19] Приказ МВД России от 6 марта 2009 г. № 196 (ред. от 30 декабря 2011 года) «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий» // Российская газета. 2009. 24 апреля; 2012. 16 мая.
[20] Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ (ред. от 7 июня 2017 года) «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789; 2010. № 27. Ст. 3416; 2011. № 49. Ч. 5. Ст. 7056; № 50. Ст. 7353; 2013. № 27. Ст. 3477; № 44. Ст. 5633; № 48. Ст. 6165; № 51. Ст. 6698; 2014. № 49. Ч. 6. Ст. 6928; 2015. № 7. Ст. 102; № 48. Ч. 1. Ст. 6724; 2017. № 24. Ст. 3481.
[21] Мониторинг политических преследований // ОВД-Инфо. – ovdinfo.org. (дата обращения: 14.01.2018).
[22] Сайт «Гражданин и полиция». – https://police.mhg.ru. (дата обращения: 13.01.2018).

В. Г. Зарубин[*]
А. А. Семёнова[**]

К ВОПРОСУ О ГРАЖДАНСКОМ КОНТРОЛЕ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ

Актуальность выбранной темы о гражданском контроле, правовом сознании сотрудников полиции, обеспечении общественного порядка обусловлена тем, что становление современного гражданского общества связано непосредственно с общественным участием граждан. В настоящее время достаточно остро обозначен вопрос о соотношении ценностей, политических институтов и правовой культуры, включающей политическое и гражданское поведение. Изучение аспектов гражданского активизма обычно описывается с точки зрения следующих концепций: коллективного действия (Дж. Доллард, Л. Киллиан, Г. Лебон, Н. Миллер, Н. К. Михайловский, Ф. Олпорт, Н. Смелзер, Р. Тернер и др.), относительной депривации (Т. Гарр, Дж. Дейвис, Р. Мертон, У. Рансимен и др.), рационального выбора (М. Личбах, М. Олсон, К. Д. Опп, Д. Чонг и др.), мобилизации ресурсов (М. Н. Залд, Д. Макадам, Дж. Маккарти, С. Тарроу, Ч. Тилли и др.), политических возможностей (П. Айзингер, Д. Майер и др.), новых социальных (общественных) движений (С. Бюхлер, С. Д. Кендалл, Н. Пичардо, А. Скотт и др.) и политического рефрейминга (Б. Гладарев, А. Демидов, К. Клеман, О. Мирясова)[1].

В России не всегда эффективно работает один из важнейших институтов гражданского общества – система социального гражданского контроля. Потребности общества в социальном гражданском контроле над деятельностью полиции сталкиваются с низким уровнем его практической реализации. В свою очередь, действенный социальный гражданский контроль способствует повышению эффективности деятельности полиции[2].

Именно гражданский контроль и общественное участие выступают важными внешними противовесами неэффективной работе по-

[*] *Зарубин Валерий Григорьевич* – профессор кафедры социального управления Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена (Санкт-Петербург), доктор социологических наук, профессор.

[**] *Семёнова Анастасия Алексеевна* – доцент кафедры социального управления Российского государственного педагогического университета имени А. И. Герцена (Санкт-Петербург), имени А. И. Герцена, кандидат социологических наук.

лиции, в частности, проявлению коррупции в полиции. Общественное участие – это непрерывный процесс взаимодействия между органом власти, ответственным за принятие решения, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения, а также иными государственными органами различного уровня, регулирующими данный вид деятельности. Отметим, что участие граждан в осуществлении гражданского контроля имеет, как правило, ситуативный характер. В основном преследуются утилитарные цели: решение отдельной острой проблемы. Системного участия, как такового, нет. Мало поступает гражданских инициатив по вопросам долгосрочного стратегического развития полиции, в частности, по охране общественного порядка. Общественный порядок рассматривается нами как отсутствие рисков и угроз, которые могут нарушить жизнедеятельность людей, создающие обстановку спокойствия и защиты личности. Общественный порядок создает все необходимые условия для обеспечения общественной безопасности, делая зависимым соответствующие правовые категории. Так, на территории нашей страны определены основные формы участия граждан в охране общественного порядка, а именно: содействие полиции и иным правоохранительным органам; участие граждан в поиске лиц, пропавших без вести; участие граждан в деятельности общественных объединений правоохранительной направленности. Следовательно, подобное участие должно основываться на правовом сознании. Правосознание имеет ряд характеристик, среди которых помимо уровня информированности о правах и способах их реализации, отношения к закону, степени осознания правовой защищенности, превалирует недоверие к правовой системе в целом.

Таким образом, возникает проблема создания санкционированного общего культурного «климата» доверия к полиции. Причины доверия (недоверия) к полицейской системе могут основываться на ряде факторов, например: историческое наследие (то есть некая общая тенденция выражения доверия или недоверия к системе); степень нормативной стабильности (то есть комплекс социальных правил плохо или хорошо разработан, существует ли чувство безопасности); прочность социального порядка; последовательная реализация прав и строгое исполнение прав граждан или же бесправность граждан.

Тогда уместна будет и проблема формирования позитивного имиджа полицейской системы. Имидж как символическое выражение своеобразия, уникальности объекта, его деятельности, репутации, сформировавшейся в общественном мнении, особенно значим при

позиционном доверии. То есть мало кто обладает достаточной компетенцией, чтобы самому рационально объяснить, достойны или недостойны доверия сложные по своей структуре объекты.

Следовательно, внешний контроль за деятельностью полицейской системы должен осуществляться со стороны гражданского общества. Подобный контроль рассматривается как общественный институт в форме гражданской самоорганизации для контроля за законностью и эффективностью реализации полномочий органами власти и недопущения произвола с их стороны в отношении граждан. Полиция как один из государственных институтов получает положительные оценки деятельности, когда население в целом удовлетворенно функционированием государственных политических институтов. В этом смысле отношение к органам внутренних дел является синонимом отношения к государству в целом.

© Зарубин В. Г., 2018
© Семёнова А. А., 2018

[1] *Ушкин С. Г.* На пути к лучшему обществу, или почему люди становятся активистами? // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2016. № 3. С. 33–47.

[2] *Зарубин В. Г., Семёнова А. А.* К вопросу о противодействии коррупции в полиции России: социологические аспекты. // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции, Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 года / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2017. С. 44–47.

Н. В. Макарейко*

ПРАВОВОЙ МОНИТОРИНГ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ

Движение по пути создания правового государства, формирование гражданского общества ставит на повестку дня проблему вовлечения населения, общественных объединений в процесс отправления контроля за функционированием публичной администрации на различных уровнях управления. При этом наиболее остро стоит проблема осуществления наблюдения за деятельностью правоохранительных органов и, прежде всего, за деятельностью полиции, что связано с объемом решаемых правоохранительных задач и потенциальной возможностью незаконного ограничения прав и свобод граждан.

Святейший Патриарх Московский и всея Руси Кирилл, в своем выступлении в Московском университете МВД России на «круглом столе» «Духовность. Нравственность. Закон», в марте 2012 г. отметил, что «проблемы, происходящие в среде правоохранителей, особенно тех, кто носит форму, кто входит в реальное соприкосновение с населением, так больно отзываются в сердцах людей и могут повлечь опаснейшие политические последствия – ведь речь идет о дискредитации власти, как института»[1]. Действительно, сотрудники полиции наиболее близко контактируют с населением и в этой связи их деятельность должна выступать предметом самого пристального внимания не только со стороны представительной, судебной власти, прокуратуры, вышестоящего руководства, но и институтов гражданского общества.

Общественный контроль выступает в качестве особой формы коммуникации между полицией и обществом, что является одним из действенных индикаторов формирования гражданского общества и функционирования полиции. В этой связи И. Л. Бачило было отмечено, что «состояние общества, способного разумно и на основе усвоенных знаний и опыта организовывать свою жизнь так, чтобы конфликтов и противоречий было как можно меньше, а способов обеспечения благоденствия, справедливости и достоинства каждого – как можно больше»[2].

* *Макарейко Николай Владимирович* – профессор кафедры административного права и процесса Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент.

Обращение к положениям базового Федерального закона «О полиции»[3] позволяет заключить, что законодателем уделено определенное внимание общественному контролю за деятельностью полиции. Об этом свидетельствует ст. 50 вышеназванного Закона. Системный анализ норм, регламентирующих контроль (надзор) за деятельностью полиции позволяет сделать вывод, что общественный контроль наряду с государственным контролем, судебным контролем, ведомственным контролем, прокурорским надзором встроен в систему способов обеспечения законности деятельности полиции.

Обращает на себя внимание, что при нормативном правовом закреплении характеристики общественного контроля за деятельностью полиции законодатель использовал бланкетные конструкции. В этой связи делаются ссылки к Федеральному закону «Об Общественной палате Российской Федерации»[4] и Федеральному закону «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»[5]. Вместе с тем возникает ряд вопросов, ответы на которые требуют проведения правового мониторинга законодательства регламентирующего общественных контроль за деятельностью полиции. Потенциал правового мониторинга позволяет познать качество законодательства об общественном контроле деятельности полиции, что предопределено его предназначением, возможности оценки качества и, соответственно, эффективности данного способа обеспечения законности с целью выявления недостатков и формирования предложений по устранению[6].

Статья 50 Федерального закона «О полиции», где дается характеристика общественного контроля, не содержит исчерпывающей нормативной правовой регламентации данного способа обеспечения законности. Так, ст. 53 Федерального закона «О полиции», по сути, заключает в себе один из видов общественного контроля, а именно – обжалование, что осуществляется в порядке соответствующих нормативных правовых актов, то есть в очередной раз использована бланкетная конструкция[7]. Учитывая тот факт, что общественный контроль вправе осуществлять коллективные субъекты, то есть нормативно разрешенные объединения граждан, то следует учитывать их правовой статус при отправлении данной деятельности[8]. При этом следует принимать во внимание, что вопросы отправления общественного контроля регулируется на уровне подзаконного нормативного правового регулирования[9].

Наряду с этим положения базового Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[10] не применяются, так как в соответствии с ч. 2 ст. 2 данного нормативного правового акта установлены исключения при осуществлении общественного контроля за деятельностью в области обеспечения обороны страны и безопасности государства, общественной безопасности и правопорядка, за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний, контролем за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, оказанием психиатрической помощи, регулируется соответствующими федеральными законами. Такое законодательное решение оправданно спецификой осуществления правоохранительной деятельности, сохранностью государственной и иной охраняемой законом тайны. Вместе с этим не решается проблема качества нормативного правового регулирования общественного контроля.

Рассмотрение заявленной проблемы позволяет сделать ряд выводов. Общественный контроль является одним из перспективных способов обеспечения законности деятельности полиции. Существует потребность в реформировании нормативного правового регулирования общественного контроля деятельности полиции, в рамках которого следует минимизировать использование бланкетного нормативного правового регулирования. Для качественной регламентации общественного контроля за деятельностью полиции существует потребность провести систематизацию законодательства об общественном контроле путем издания единого закона об общественном контроле и исключения соответствующих норм из тематических правоохранительных законов.

© Макарейко Н. В., 2018

[1] Русская Православная Церковь: официальный сайт Московского Патриарха. – http://www.patriarchia.ru/db/text/2111750.html (дата обращения: 30.01.2018).

[2] *Бачило И. Л.* Информационное право: Учебник. М., 2011. С. 303.

[3] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870;

№ 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[4] Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

[5] Федеральный закон от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

[6] *Иванова Л. А.* Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Владимир, 2008; *Негребов В. Л.* Мониторинг российского законодательства как элемент правовой политики: общетеоретический аспект: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Владимир, 2008.

[7] Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391; Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 5 мая.

[8]Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930; Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145; Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции»; Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

[9] См.: Указ Президента Российской Федерации от 1 февраля 2011 г. № 120 «О Совете при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека» // СЗ РФ. 2011. № 6. Ст. 852; Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 31. Ст. 4712; Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3154; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011–2020 годы)"» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ч. II. Ст. 2159; Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ч. IV. Ст. 2188; Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2012 г. № 774 «Об Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 32, ст. 4560; Приказ МВД России от 31 августа 2011 г. № 988 «Об утверждении порядка присутствия членов Общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан» // Российская газета. 2011. 26 октября; Приказ МВД

России от 2 августа 2012 г. № 754 «О порядке посещения без специального разрешения членами общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах помещений, занимаемых органами внутренних дел, а также мест принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, задержанных лиц, лиц, подвергнутых административному аресту» // Российская газета. 2012. 21 декабря.

[10]Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30. Ч. I. Ст. 4213.

И. В. Гончаров*

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ КАК ФОРМА ГРАЖДАНСКОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

2 августа 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»[1], закрепляющий правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

В соответствии со ст. 5 данного Закона целями общественного контроля являются:

1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;

2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций при принятии решений органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, иными органами и организациями, осуществляющими в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

3) общественная оценка деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

Контроль общественных институтов за государством, его органами – объективная необходимость. Как справедливо отмечает С. А. Авакъян, необходимость общественного контроля объясняется тем фактом, что «с созданием государства и превращением в его

* *Гончаров Игорь Владимирович* – профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России (Москва), доктор юридических наук, профессор.

заботы многих общественных дел общество не перестало быть самостоятельной субстанцией, поэтому полноправно выбирать и сохранять способы и формы взаимодействия с государством»[2].

Это же относится к правоохранительным органам как органам государственной власти, специально уполномоченным для решения задач по обеспечению всего комплекса прав и свобод человека и гражданина и наделённым в силу этого соответствующими публично властными полномочиями. Данные органы – это органы бюджетного финансирования. А бюджет страны формируется за счет поступления соответствующих налогов, в том числе и от граждан страны, а значит, население вправе знать, как и каким образом расходуются эти средства. Благодаря общественному мнению формируется своеобразный механизм связи органов государственной власти и населения, позволяющий с одной стороны контролировать их деятельность, а с другой стороны препятствовать вмешательству, тем более некомпетентному, в их деятельность.

Благодаря, в том числе, и гражданскому контролю, обеспечивается режим законности в деятельности правоохранительных органов, а значит реально обеспечиваются права и свободы граждан. Этот вид контроля не носит государственно-властный характер, но никоим образом нельзя преуменьшать его роль в обеспечении законности в деятельности сотрудников правоохранительных органов, а значит и в обеспечении правопорядка в целом.

Закон предусматривает различные формы общественного контроля, одной из которых является общественное мнение. В связи с тем, что органы правоохраны, как никакой другой орган, работают непосредственно с населением, и вся их деятельность так или иначе связана с интересами населения, реализацией их прав и свобод, она относится к виду социальной деятельности, объективно предполагающей неизбежность возникновения общественного мнения, которое наряду с функцией субъективной оценки деятельности правоохранительной системы выполняет важнейшую роль контроля общества за деятельностью этих органов.

Особенностью этой формы гражданского контроля за деятельностью правоохранительных структур является свойственная ей подвижность, изменчивость, определенная непостоянность. Многое определяется совокупным действием множества объективных и субъективных факторов. Первые из них определяются уровнем политического, экономического развития страны, правового, нравственного развития общества и, соответственно, оценка деятельности право-

охранительных органов происходит через призму реальной ситуации в стране. Общественное мнение, являясь одним из способов социально-психологического самовыражения народа, способно как непосредственно, так и опосредованно влиять на формирование гражданского общества, становление, устройство и осуществление государственной власти[3].

Субъективные факторы тоже нельзя сбрасывать со счета при оценке общественного мнения, ведь общественное мнение производно от общественного сознания в целом. Кроме того, в субъективном плане на общественное мнение влияют и его искажают факторы, связанные, например, с чьим-то негативным индивидуальным опытом общения с сотрудниками правоохранительных органов, со слухами, предрассудками, сложившимися стереотипами, усугубляемыми отсутствием объективной информации о деятельности органов правопорядка. Тем более, что по своему характеру эта деятельность носит в большей степени закрытый характер в силу специфики работы.

Но, тем не менее, несмотря на субъективную форму, выражение содержания общественного мнения всегда объективно, так как в его основе лежат реальные условия жизнедеятельности людей. Конечная объективность общественного мнения позволяет использовать его как способ контроля за деятельностью органов правоохраны, которые не могут игнорировать его и обязаны его использовать или учитывать при формировании целей, задач, стоящих перед ними. Использование общественного мнения как формы гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов предполагает:

1) оценку общественного мнения, включающую в себя учет факторов, искажающих объективность общественного мнения;

2) анализ конкретных факторов деятельности правоохранительных органов, главным образом формирующих как положительное, так и отрицательное общественное мнение, поскольку общественное мнение по своему характеру всегда неоднородно и плюралистично;

3) учет и использование общественного мнения для совершенствования организационной и правовой деятельности органов правоохраны.

В этой связи общественное мнение может выступать в форме прямого и косвенного контроля за деятельностью правоохранительных органов Прямой контроль – это когда по результатам общественного мнения или по фактам общественного резонанса по поводу каких-либо нарушений законности в деятельности того или иного правоохранительного органа внутренних дел принимается управленче-

ское решение, направленное на совершенствование их деятельности. Это может быть нормативный правовой акт либо восстановительного характера, когда восстанавливается исходное правовое положение индивида, и он получает возможность вновь пользоваться субъективными благами (например, в случае необоснованного привлечения к ответственности), либо вердиктно-штрафного – когда принимается решение по вопросу о виновности сотрудника правоохранительного органа в совершении им какого-либо правонарушения и привлечение к ответственности.

Как косвенный контроль общественное мнение проявляется в определении в работе правоохранительного органа временных или этапных результатов своей деятельности и соответствии их динамике формирования общественного мнения. Это необходимо для более объективной и полной оценки собственной деятельности, ее социальных последствий, ее качества и эффективности.

Указанные цели могут быть достигнуты лишь при наличии у правоохранительных органов необходимой и достоверной информации о состоянии общественного мнения. Способы ее получения различны и зависят от общего состояния проблем изучения общественного мнения. Сейчас в большинстве своем – это собственно деятельность правоохранительных органов, которые создают специальные службы, проводящие опросы различных категорий населения.

При использовании общественного мнения для качественного улучшения своей работы правоохранительные органы должны учитывать два важных момента: очень часто отсутствие интереса населения к их работе и определяют устойчивые положительные тенденции в борьбе с преступностью как на уровне страны, так и на уровне определённого региона. В этом случае это явление нормальное и естественное. Но гораздо более частой причиной указанного безразличия является нежелание людей контактировать с правоохранительными органами, неверие людей в справедливость ее действий, в конечном итоге страх перед ними. А это напрямую свидетельствует о падении престижа правоохранительного органа, связанного с имеющимися случаями нарушений законности в их деятельности и ее низкой эффективности, а значит, предполагает принятие мер различного характера по исправлению сложившейся ситуации. Это могут быть меры организационно-правового характера, связанные с организационным совершенствованием деятельности правоохранительного органа, в том числе и с принятием конкретных мер юридического воздействия на сотрудников правоохранительных органов, совершивших

те или иные правонарушения. Действие этих мер должно быть направлено на нейтрализацию действия причин, вызывающих нарушения законности в их деятельности, устранение их негативных последствий. В комплексе с ними должны использоваться различные меры воспитательного характера, направленные на формирование высокой правовой и профессиональной культуры сотрудников правоохранительных органов, предполагающих их профессиональную компетентность, знание законодательства, умение в нем ориентироваться. В совокупности практическая реализация комплекса этих мер позволяет реально обеспечить достижение целей, стоящих перед правоохранительными органами, а значит повлиять на формирование о них действительно объективного общественного мнения.

© Гончаров И. В., 2018

[1] Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 года) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля; 2017. 31 декабря.

[2] *Авакьян С. А.* Размышления конституционалиста: Избранные статьи. Общество как объект конституционно-правового регулирования. М., 2010. С. 343.

[3] *Лагиева Т. М.* Социально-психологическая ценность общественного мнения // Вестник Университета. 2015. № 7. С. 291–293

М. К. Гайдай*
С. Ю. Грозин**

ОБЩЕСТВЕННОЕ МНЕНИЕ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

Деятельность государственных органов, направленная на защиту прав и свобод граждан, всегда привлекает внимание широких масс общественности. Особенно активизируется такое внимание во времена социальных перемен и реформ. Деятельность полиции не является исключением и постоянно находится «под прицелом» зоркого взгляда общества. Наиболее наглядно деятельность полиции и отношение к ней населения освещаются в средствах массовой информации, которые и оказывают существенное влияние на его формирование. Во многом благодаря СМИ, в обществе формируются определенные стереотипы, связанные с личностью полицейского и с возможным отношением к его деятельности.

Изучение и распространение информации о сущностных социальных проблемах, в том числе и о деятельности полиции, связано с таким феноменом как общественное мнение. В общем, понятие – достаточно ясное, воспринимаемое обывателем как мнение общества на что-либо. Однако, это только на первый взгляд. Действительно, в самом общем виде общественное мнение может рассматриваться как схожие по какому-либо вопросу обобщенные мнения индивидов. Хотя, справедливости ради, стоит сказать, что есть ученые, которые сомневаются в правильности построения такого концепта как «общественное мнение» или вообще считают, что его нет. Так, один из известных французских социологов XX в. Пьер Бурдье полагал, что общественное мнение не существует. «Зондаж общественного мнения в сегодняшнем виде, – пишет он, – это инструмент политического действия; его, возможно, самая важная функция состоит во внушении иллюзии, что существует общественное мнение как императив, получаемый исключительно путем сложения индивидуальных мнений; и во внедрении идеи, что существует нечто вроде среднего арифметического мнений или среднее мнение»[1].

* *Гайдай Мария Константиновна* – начальник кафедры философии, психологии и социально-гуманитарных дисциплин Восточно-Сибирского института МВД России (Иркутск), доктор социологических наук, доцент.

** *Грозин Сергей Юрьевич* – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Восточно-Сибирского института МВД России (Иркутск), кандидат юридических наук, доцент.

В то же время есть проблемы, которые связаны с изучением и распространением информации о деятельности полиции. К их числу могут быть отнесены следующие.

В погоне за сенсацией, средства массовой информации нередко искажают данные, касающиеся деятельности силовых структур. Поэтому информация, которая транслируется СМИ, может и не отражать реальной ситуации, сложившейся в полиции. «Средства массовой информации не столько информируют население о каких-либо волнующих их событиях или проблемах, сколько активно формируют его мировоззрение, идеологию, правосознание, то есть в наиболее полной мере осуществляют свои агитационно-пропагандистские и организаторские функции»[2]. И, как следствие, в сознании людей отражается информация, которая не соответствует фактическим событиям. Естественно, такое положение дел влияет на формирование облика полицейского. И чаще – негативного.

Еще одной проблемой, связанной с предыдущей, является то, что свое отношение к деятельности полиции население формирует не только, и не столько из личного опыта или опыта близких и знакомых людей, а из той информации, которая получается ими из средств массовой коммуникации. В этой связи, средства массовой информации оказывают сильнейшее влияние на сознание человека и, как следствие, на его отношение к деятельности государственных органов и полиции в частности. Такое влияние может быть как позитивным, отражающим приоритетно положительное в работе полиции, так и негативным, когда на первые полосы попадают сенсационные изобличающие, нередко непроверенные сведения.

Конечно, в СМИ отражается и информация, полученная солидными исследовательскими организациями, занимающимися изучением общественного мнения, такими как: Всероссийский центр изучения общественного мнения, Левада-Центр, Фонд «Общественное мнение» и другими, которые проводят крупномасштабную кропотливую работу, в рамках которой опрашивается население отдельных субъектов Российской Федерации или всей страны в целом. Обычно в таких мониторингах изучается уровень безопасности личности и его зависимость от работы полиции, восприятие такой деятельности респондентами, которое обуславливается не только психологическими факторами, но и социально-демографическими характеристиками (пол, возраст, место жительства, уровень образования и семейное положение). К числу изучаемых вопросов нередко относятся: общее восприятие деятельности полиции, наличие или отсутствие перемен в

работе сотрудников данного ведомства. Могут быть заданы конкретные вопросы о том, являлись ли респонденты свидетелями того, что сотрудники полиции нарушают права граждан или только слышали об этом от знакомых или получали сведения из Интернета и т. д. Особый интерес всегда представляют вопросы, связанные с выяснением готовности или нежелания оказывать содействие в работе полиции, сообщать в правоохранительные органы информацию о совершенном или готовящемся преступлении, давать свидетельские показания, обращаться с заявлением о помощи в полицию.

В заключение отметим, что в статье обозначены лишь основные группы проблем, связанные с отражением деятельности полиции в средствах массовой информации и оказывающие влияние на формирование мнения о ее деятельности у населения, а также на восприятие образа полицейского в обществе.

© Гайдай М. К., 2018
© Грозин С. Ю., 2018

[1] *Бурдье П.* Социология политики / Пер. с фр.; под общ. ред. Н. А. Шматко. М., 1993. С. 163.

[2] *Основные* направления социологического обеспечения информационного противоборства: Аналитический обзор. М., 2017. С. 9.

А. В. Григорьев*

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ КАК ОСНОВНОГО КРИТЕРИЯ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учет общественного мнения в правоохранительной деятельности любого государства выступает и ориентиром, и одновременно критерием оценки обеспечения общественного правопорядка и общественной безопасности. Поэтому правоохранительные структуры многих государств включают результаты изучения общественного мнения о состоянии преступности и их деятельности в систему показателей эффективности своей правоохранительной работы. В этой связи, исследование специфики функционирования этого института в условиях открытого общества, а также конкретных проблем и методов его формирования является значимой и актуальной научной проблемой.

На протяжении исторического пути общественное мнение играло разную роль в определении и направлении векторов общественного развития. В дореволюционный период институт общественного мнения начал формироваться и институционально оформляться[1], однако этот процесс был прерван чередой русских революций. Для характеристики советской эпохи справедливо утверждение М. Гилевича о том, что «… еще несколько десятилетий назад в стране победившего социализма общественным мнением никто особо не интересовался. Видимо, подразумевалось, что в своих помыслах народ абсолютно един, а отдельных отщепенцев в расчет можно не брать»[2].

В современных условиях процесс демократизации российского общества детерминировал превращение общественного мнения в действенный фактор социально-политической жизни. Возможность гласного, публичного высказывания населением по острым злободневным проблемам и влияние этой высказанной вслух позиции населения на развитие общественно-политических отношений отражают суть общественного мнения как особого явления и социального института.

Деятельность полиции занимает особое место в общественном мнении, как наиболее тесно связанная с жизнью общества, его повсе-

* *Григорьев Александр Владимирович* – старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Академии МВД Республики Беларусь (Минск), кандидат юридических наук.

дневными интересами. Изучение, анализ и оценка общественного мнения о полиции позволяют прислушаться к «советам» населения по тем или иным направлениям деятельности; узнать, что конкретно ожидают сегодня люди от полиции; установить оценку населением работы полиции и, наконец, определить направления совершенствования деятельности органов внутренних дел. По утверждению Р. Р. Мазитова, своевременное реагирование органами внутренних дел на критические замечания и рациональные предложения, высказываемые гражданами в связи с ее деятельностью, способствует не только исправлению ошибок и предупреждению их нежелательных последствий, но и укреплению законности, служебной дисциплины, повышению и ответственности сотрудников органов внутренних дел[3].

Но как показывает мировая правоохранительная практика, одного формального изучения общественного мнения для получения объективных оценок о деятельности правоохранительных органов мало. Главное здесь заключается в необходимости организации целенаправленной работы по его постоянному формированию в интересах обеспечения безопасности от преступных посягательств. Необходимо принять во внимание то факт, что оценка эффективности решения правоохранительных проблем, часто рассматривается общественным мнением в основном исходя из собственных, нередко непрофессиональных взглядов людей на то, как правоохранительные органы должны их защищать. Подобное неквалифицированное общественное мнение, по мнению А. А. Лапина, способно само превратиться в один из криминогенных факторов, существенно затрудняющих решение органами внутренних дел своих правоохранительных задач[4].

В некоторых зарубежных странах оценка работы полиции через восприятие ее населением осуществляется уже длительное время. Это выражается не только в постоянном мониторинге общественного мнения, но и в выборе населением руководителей полицейских подразделений, а также отдельных сотрудников. Однако такая практика складывалась долгие годы и имеет определенные традиции, которые механически перенести в другие страны крайне сложно. Так, например, в США полиция децентрализована, не является строго иерархичной системой, в которой управляющие структуры жестко руководят управляемыми и спрашивают с них конкретные показатели или результаты. Основное давление на полицию с точки зрения повышения эффективности их работы оказывает не власть или вышестоящая полицейская структура, а население. Поэтому единственный результат, к достижению которого стремится каждое

полицейское подразделение и небольшого городка, и мегаполиса, – это удовлетворенность населения, налогоплательщика повседневной работой полиции. Значительная роль в этом вопросе отводится и другим институтам общества (средствам массовой информации и пр.). Также важным в этих условиях является наличие конкурса среди претендентов на должности в полицейских структурах. Если же конкурс отсутствует, то вся работа по изучению общественного мнения становиться малоэффективной, поскольку реализовать пожелания населения крайне сложно.

В то же время, уже сегодня, очевидно, что общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности полиции требует серьезного осмысления. Это связано не только с разнообразием тех функций, которые осуществляет полиция, но и с существенным различием правосознания населения в различных регионах страны, а также у городских и сельских жителей. Очевидно и другое: как оценка той или иной деятельности общественное мнение не может одинаково применяться к различным службам и подразделениям, а также к различным категориям сотрудников. Одно дело, когда речь идет об оценке работы наружных служб, и совсем другое, когда необходимо оценить работу следователя, оперативного сотрудника, руководителя отделения или отдела. Оценивать работу всех сотрудников полиции одной мерой нельзя. Более того не всякая деятельность вообще подлежит оценке. По различным данным, полученным в результате проведенных в США и других странах исследований, от 80 до 90 % времени каждой смены полицейские проводят, исполняя функции обслуживания населения, то есть функции общественных связей[5].

Подчеркивая социальный характер деятельности полиции, отметим, что профессионализм ее сотрудника складывается не только в сфере борьбы с преступностью, но и в социальной сфере. Как в такой ситуации оценивать работу полиции? Безусловно, в ходе служебной деятельности каждый сотрудник так или иначе, тем или иным способом формирует общественное мнение в отношении своей личности, о себе как об участнике правоохранительной деятельности в зависимости от занимаемого должностного положения и исполняемых функций, а также мнение о направленности и особенностях деятельности органа или подразделения, в котором он служит.

Оценивая достоинства и недостатки общественного мнения как критерия оценки эффективности деятельности полиции, отметим, что

специфика формирования общественного мнения о полиции заключается в результатах ее конкретной деятельности, реальной помощи гражданам, пострадавшим от преступных деяний. Так, если преступления не раскрываются, то, по мнению населения, полиция проявляет беспомощность, а в правосознании граждан формируется недоверие, негативное отношение как к полиции, так и к праву, закону вообще. Результаты социологических исследований показывают, что одним из наиболее слабых звеньев в формировании общественного мнения о деятельности полиции является неточная информация об этой деятельности. В этой связи необходимо поступательное доведение до сведения граждан реальных достижений в работе полиции, что позволит устранить информационный вакуум по поводу ее деятельности, обеспечить основу для формирования объективной оценки обществом и, наконец, исключить возможность распространения недостоверной, искаженной информации (слухов), порочащей имидж и снижающей рейтинг сотрудников полиции среди населения.

Таким образом, сегодня общественное мнение следует рассматривать в качестве одного из критериев, который позволяет оценить эффективности деятельности полиции Российской Федерации. Однако в силу того, что в основе общественного мнения о деятельности полиции лежит обыденное правосознание граждан, вряд ли такой критерий следует считать основным. Полагаем, что в целях формирования позитивного общественного мнения о деятельности полиции представляется необходимым разработать комплекс мер, направленных на повышение престижа службы в полиции и формированию положительного имиджа ее сотрудников. Важно своевременно информировать граждан о государственной политике в области охраны общественного порядка и обеспечения безопасности граждан, борьбы с преступностью и о предпринимаемых полицией мерах по ее реализации. В этой связи целесообразно использовать доступные возможности средств массовой информации как одного из ведущих каналов формирования и распространения общественного мнения.

© Григорьев А. В., 2018

[1] *Гольцендорф Ф.* Общественное мнение. СПб.,1899.

[2] *Гилевич М.* Барометр общественного мнения // Беларуская думка. 2009. № 1. С. 88.

[3] *Мазитов Р. Р.* Эффективность деятельности органов внутренних дел через призму общественного мнения // Российский следователь. 2009. № 20. С. 32.

[4] *Лапин А. А.* Формирование органами внутренних дел общественного мнения о состоянии криминологической безопасности // История государства и права. 2010. № 14. С. 8.

[5] *Григорьев А. В.* Общественное мнение как критерий эффективности деятельности органов внутренних дел // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2017. № 1. С. 93.

А. С. Пеструилов[*]

О ПРОБЛЕМАХ И СРЕДСТВАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Полицейские органы являются лицом государства во взаимоотношениях с населением страны. Это обусловлено рядом факторов. Во-первых, они обеспечивают общественный порядок и безопасность – базовую потребность человека. Во-вторых, это наиболее многочисленное государственное ведомство. В-третьих, служба большинства сотрудников проходит на виду: в общественных местах, в специальной заметной форме. Поэтому вопросы эффективности функционирования ОВД и уважения со стороны населения всегда будут первостепенными в любом государстве.

МВД Российской Федерации в 2011 г. пережило серьезное реформирование. Уровень доверия граждан к полиции возрос, но эффективность ее деятельности продолжает вызывать нарекания как со стороны власти, так и со стороны общества. В этих условиях поиск новых путей совершенствования деятельности ОВД представляется чрезвычайно актуальным. Но говорить об эффективности любой деятельности невозможно без создания адекватной системы ее оценки.

Проблема разработки системы критериев и показателей эффективности деятельности органов внутренних дел актуальна на протяжении длительного времени и до настоящего времени не разрешена. В разное время в разных государствах внимание акцентировалось на различных аспектах, таких как оценка эффективности деятельности по конечному результату, фактически затраченным ресурсам, различным косвенным показателям и т. д.

Многие специалисты склонны считать полицейскую деятельность не поддающейся ни количественной, ни качественной оценке, считая, что результаты правоохранительной деятельности не имеют стандартных норм выполнения, поэтому не представляется возможным выработать методики их оценки[1].

Но необходимость совершенствования правоохранительной деятельности настоятельно требует наличия системы оценки и поэтому

[*] *Пеструилов Андрей Сергеевич* – начальник кафедры гуманитарных, социально-экономических и информационно-правовых дисциплин Новороссийского филиала Краснодарского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

поиски ее не прекращаются.

Современная система оценки деятельности ОВД, на наш взгляд, продолжает носить характерные черты, заложенные в советский период нашего государства, и называться «палочной» системой. Суть данной системы заключается в том, что основным критерием оценки являются количественные показатели, характеризующие деятельность, например, для уголовного розыска – количество раскрытых преступлений, для следователей – количество расследованных преступлений, для сотрудников патрульно-постовой службы – количество составленных протоколов и т. д. В итоге, такая система подменяет цель и конечной целью становится сама деятельность по достижению правопорядка, ведь оценивают ее «бурность» и активность. Сам же правопорядок становится просто невыгодным, так как лишает возможности продемонстрировать хорошие количественные показатели. А если мы обратим внимание на тот факт, что учет показателей, как правило, ведет само ведомство, то перестанет удивлять огромное количество приписок и укрывательств. Приспособившийся к подобной системе работник понимает: «Главное – это совсем не способность организовать работу, а умение отчитаться». Порочность «палочной» системы признана не только научным сообществом, но и политическим руководством страны. Более того руководители разных уровней неоднократно объявили, что ее сумели побороть.

Но так ли это?

Действительно, Федеральный закон «О полиции»[2] и приказ МВД России № 1040[3] закрепили приоритет такого критерия оценки деятельности как общественное мнение. Это, на наш взгляд, является вполне логичным, основанным на общемировой тенденции развития правоохранительных органов. В этом мы видим огромное достижение, так как именно общество является конечным «потребителем» правопорядка, оно заинтересовано именно в нем, а не в интенсивности деятельности правоохранительных органов.

Общество в целом, является «неподкупным» и «вездесущим», но огромные сложности связаны с адекватной оценкой его мнения и использованием этой оценки в качестве основного критерия. Приказ МВД № 1040 устанавливает, что вневедомственная оценка основывается на использовании социологической и иной информации, отражающей мнение населения о деятельности территориального органа МВД России, но формируется она соответствующими подразделениями ОВД. Причем социологические исследования проводятся для МВД на договорной основе, а, как известно, «кто платит, тот и зака-

зывает музыку». В нашем случае – определяет результаты. Вопрос «Как вневедомственная оценка может формироваться самим ведомством?» остается открытым.

Но это еще только часть проблемы, причем меньшая. Подобная схема порождает два существенных вопроса: «Как общество может оценивать деятельность конкретного ОВД в условиях отсутствия информации о ней? Как и где общество может узнать о своем мнении?».

Первый вопрос – это «больное место» института общественного контроля. Действительно, контроля, в принципе, не может быть без информации о состоянии и деятельности контролируемого объекта.

Где общество может получить информацию о деятельности конкретного ОВД? В настоящее время эта проблема решается двумя путями. Во-первых, приказ МВД Российской Федерации № 975[4] устанавливает порядок организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России перед населением. Эти выступления, во-первых, не позволяют осуществлять контроль в режиме реального времени, во-вторых, доступ к ним по объективным причинам для большинства населения ограничен. Только в 2016 г. появилась норма, обязывающая выкладывать эти отчеты в открытом доступе в сети Интернет на сайте ОВД. Но изучение сайтов различных ОВД показывает, что далеко не все они содержат подобную информацию.

Второй путь – создание раздела на сайте ОВД, отражающего результаты его деятельности. Работа в данном направлении ведется. Есть даже законодательно закрепленная норма[5], обязывающая государственные органы информировать о своей деятельности общество через сеть Интернет. Этому вопросу посвящено отдельное постановление Правительства[6], но ни на одном из просмотренных нами сайтов государственных органов раздел «Открытые данные» так и не появился[7].

Второй вопрос также вызывает затруднения. Складывается парадоксальная ситуация – органы внутренних дел работают для общества, основным критерием эффективности деятельности ОВД является общественное мнение, но получить информацию об общественном мнении по поводу конкретного ОВД практически невозможно. Нами просмотрено множество сайтов территориальных ОВД, а так же УВД и МВД на уровне субъектов Российской Федерации и ни на одном из них мы не нашли систематизированной информации по данному вопросу. Только на сайте МВД России относительно недавно появилась информация о социологических исследованиях общественного мне-

ния, но территориальные ОВД там никак не представлены (есть лишь небольшой фрагмент с перечислением регионов с наибольшим уровнем доверия граждан). Безусловно, такое положение снижает ценность подобной информации. Надо понимать, что подавляющее большинство сотрудников полиции работают в территориальных органах, именно они выполняют возложенные на МВД функции, их работу нужно оценивать и корректировать, что не позволяет сделать информация, имеющаяся на сайте МВД России.

Таким образом, огромный потенциал в организации общественной оценки территориальных органов при помощи сети Интернет практически не использован. Случаи, в которых управленческие решения о поощрении, наказании, перемещении по должности основываются на общественном мнении, нам не известны, а если такие и имеют место, то они, скорее, результат общественного резонанса (вопиющего случая) нежели следствие системного постоянного общественного контроля. Сложившаяся ситуация не только пагубно отражается на деятельности ОВД, но и дискредитирует саму идею общественного мнения в качестве ключевого критерия оценки их деятельности. Не вовлекает граждан в общественный контроль, воспитывая их гражданственность, а отталкивает, демонстрируя бессмысленность их усилий.

В связи с тем, что основной критерий – общественное мнение – остался практически не реализованным, можно констатировать, что в настоящее время продолжает доминировать ведомственная оценка на основе статистических показателей, а значит, говорить о победе над «палочной» системой пока преждевременно.

В ходе изучения данной темы было выявлено, что модель оценки деятельности территориальных ОВД путем изучения общественного мнения до настоящего времени не сложилась. Какие шаги необходимо предпринять для ее складывания?

Основой достоверной информации о конкретном ОВД и его деятельности должны стать сайты ОВД в сети Интернет, которые будут содержать ежедневно пополняемую информацию о всех обращениях в ОВД и принятых по ним действиях, доставленных в ОВД, составленных административных протоколах и т. д. Для обеспечения интересов расследования, безопасности граждан и т. д. допустить возможность обезличивания информации в строго установленных правом случаях, но не укрывательства ее от общественности. Такой массив информации, во-первых, позволит вовлечь общество в обеспечение общественного порядка, во-вторых, исключит негативные послед-

ствия разного рода слухов, в-третьих, позволит осуществлять действенный общественный контроль заинтересованными лицами в режиме реального времени, в-четвертых, практически исключит возможность искажения отчетности, особенно если автоматизировать обобщение ключевых показателей по отчетным периодам. Данная информация позволит отказаться от множества ведомственных и иных отчетов, сделает деятельность ОВД прозрачной и для вышестоящего руководства и для граждан.

Исследование общественного мнения на низовом уровне, по нашему мнению, следует возложить на органы местного самоуправления как на прямых представителей общества. На их сайте в соответствующем разделе должна быть размещена информация о подразделениях МВД расположенных на их территории, а также об их задачах и контактных данных. Далее по отчетным периодам должны содержаться справки от лица главы органа местного самоуправления с анализом структуры, функций и результативности их исполнения «глазами общества» на основе социологических исследований, а также обоснованные предложения по повышению эффективности деятельности данного конкретного ОВД. Там же должны содержаться справки с обоснованием положения дел от лица руководителей ОВД. В обоих этих электронных документах должна быть предусмотрена возможность оставить отзыв любым посетителем сайта, что позволит сделать оценку непрерывной. Там же может располагаться статистическая информация, переписка между ОМС и ОВД, обращения граждан и ответы на них и т. д. Вся эта информация должна дублироваться и на сайтах самих ОВД.

На уровне субъектов подобную работу можно возложить на общественные палаты субъектов и располагаться на их сайтах и на сайтах ОВД субъекта. Структура информации должна быть аналогичной, но по содержанию она должна быть более обобщенной, учитывающей комментарии представителей общества, оставленные на сайтах ОМС, собственные контрольные социологические исследования, а также дифференцированный анализ по каждому органу в виде рейтинга.

Соответственно, на уровне федеральных округов и федерации в целом все это повторяется с большей степенью обобщения и формирование данных ресурсов возложить на соответствующие общественные палаты.

Такая система, на наш взгляд, позволит, во-первых, сделать общественное мнение реальным, адекватным, своевременным и легко воспринимаемым как любым рядовым гражданином, так и руководителями различного уровня, что позволит его использовать для управленческой деятельности. Во-вторых, улучшит взаимодействие между правоохранительными органами и обществом, так как, с одной стороны, будет развивать гражданскую ответственность и активность, с другой, повышать авторитет ОВД в глазах общества, делать его деятельность понятной, а ее трудности очевидными.

© Пеструилов А. С., 2018

---

[1] *Подгайный А. М., Шиенкова А. С.* Зарубежный опыт оценки эффективности деятельности полицейских структур // Вестник КРУ МВД России. 2014. № 4(26). – http://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-otsenki-effektivnosti-deyatelnosti-politseyskih-struktur (дата обращения: 25.11.2017 год).

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[3] Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации». – http://dokipedia.ru/document/5200338 (дата обращения: 11.02.2018).

[4] Приказ МВД РФ от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» (с изменениями и дополнениями). – http://base.garant.ru/12190180/#friends#ixzz57GdwiBBH (дата обращения: 11.02.2018).

[5] Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 года) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; http://www.pravo.gov.ru–29.12.2017. Ст. 6, 13.

[6] Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 г. № 583 «Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в форме открытых данных» // http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-10072013-n-583/ (дата обращения 25.12.2017 г.).

[7] Подробней см.: *Пеструилов А. С.* Общественный контроль как форма взаимодействия государства и общества: проблемы нормативного

регулирования в России // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференци, 20 мая 2016 г. / Редкол.: Е. В. Грибанов, Г. А. Городенцев, Г. П. Курдюк, Е. А. Вакарина, И. В. Яблонский. Краснодар, 2017. С. 186–193.

А. А. Ерыгин[*]

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНАХ МВД РОССИИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Эффективная деятельность органов внутренних дел по обеспечению законности и правопорядка, защите прав и свобод граждан предполагает взаимодействие с институтами гражданского общества[1]. Среди таких институтов получили распространение общественные советы при органах внутренних дел (далее – общественные советы), выступающие «одним из элементов гражданского общества в аспекте его взаимодействия с полицией»[2], а также проявлением принципа «общественное доверие и поддержка граждан» полиции[3].

Основы правового статуса общественных советов определены Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»[4]. Согласно п. 1 Указа, общественные советы образуются в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, в том числе профессиональных объединений предпринимателей, и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел, в том числе полиции.

Слово «структура» означает строение, внутреннее устройство. Понятие «структура органа» традиционно рассматривается как его внутреннее устройство[5]. Соответствующие статьи регламентов общественных советов, определяющих их внутреннее устройство, называются обычно «состав и органы общественного совета». Организационная структура общественного совета при органе внутренних дел включает его количественный состав, руководящие органы, комиссии, рабочие группы.

Порядок образования общественных советов при территориальных органах МВД России и формирования их состава, а также утверждения положений о них определены Приказом МВД России от

[*] *Ерыгин Алексей Алексеевич* – доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат политических наук, доцент.

15 августа 2011 г. № 939 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668»[6]. Общественный совет при территориальном органе МВД России, положение о нём утверждается приказом руководителя соответствующего территориального органа, определяющего также количественный состав общественного совета, который, как правило, не должен превышать 30 человек. Анализ состава общественных советов на региональном уровне продемонстрировал существенные различия в количестве членов советов: в Республике Тыва – 11, в Республике Алтай – 13, в Ямало-Ненецком автономном округе – 14, в Республике Мордовия – 19, в Курской области – 20, в Белгородской области и Приморском крае – 21, в Пермском крае – 24, в Воронежской и Омской областях – 25, в Новосибирской области, Ставропольском крае – 27, в Московской области – 28, Красноярском крае – 29 человек. Значительно превышает рекомендуемое число состав Общественного совета при ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, который включает 46 человек.

В научных публикациях высказываются предложения о соотнесении количества членов общественных советов при территориальных органах внутренних дел, с численностью населения, проживающего на этой территории, при этом численный лимит, по мнению К. Д. Рыдченко, может составлять 9, 15, 21, 27 или 33 вакантных места[7]. На наш взгляд, реализация такого предложения привела бы к избыточной регламентации процедуры формирования общественных советов. Вместе с тем, из п. 7 Порядка образования общественных советов при территориальных органах МВД России и формирования состава этих советов, а также утверждения положений о них, утверждённого Приказом МВД России от 15 августа 2011 г. № 939, по нашему мнению, следует исключить формулировку «как правило», ограничив количественный состав общественного совета на региональном уровне 30 членами. Необходимо также в положении об общественном совете, утверждаемом руководителем соответствующего территориального органа, указывать конкретное число членов общественного совета.

По общему правилу, состав общественного совета при органе внутренних дел включает председателя совета, его заместителей, секретаря и членов совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах. Одним из органов общественного совета является его президиум, который, например, в п. 3.2 Положения об Общественном совете при Главном управлении МВД России по г. Санкт-

Петербургу и Ленинградской области[8] провозглашён руководящим органом Общественного совета. Порядок формирования президиума, его состав, полномочия определяются регламентом общественного совета. В состав президиума, осуществляющего свою деятельность в период между заседаниями общественного совета, входят: председатель совета, его заместители, секретарь и руководители комиссий совета. Председатель совета, его заместители, секретарь совета и члены президиума избираются из состава общественного совета на организационном заседании путём открытого голосования.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 общественный совет для выполнения возложенных на него задач имеет право «создавать по вопросам, отнесенным к компетенции общественного совета, комиссии и рабочие группы, в состав которых могут входить по согласованию с соответствующими руководителями органов внутренних дел сотрудники органов внутренних дел, а также государственные гражданские и муниципальные служащие, представители общественных объединений и организаций» (пп. «г» п. 6). Количество комиссий в общественных советах различно: в Ставропольском крае создано 3 комиссии, Пермском крае – 4, Республике Крым и Московской области – 5, Белгородской области, Севастополе, Приморском крае – 6, Воронежской области – 7, Курской и Ростовской областях – 8.

Чаще всего в общественных советах создаются комиссии:

а) по регламенту, организации деятельности общественного совета на региональном уровне и взаимодействию с общественными советами на районном уровне (Белгородская, Воронежская, Курская и Ростовская области, Республика Крым);

б) по общественному контролю за деятельностью органов внутренних дел (Пермский и Ставропольский края, Белгородская, Курская и Ростовская области, Республика Крым, Севастополь);

в) по повышению информационной открытости органов внутренних дел, взаимодействию со средствами массовой информации и институтами гражданского общества (Приморский край, Белгородская, Курская, Московская и Ростовская области, Севастополь);

г) по организации общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов (Республика Крым, Пермский край, Севастополь, Белгородская и Ростовская области);

д) по укреплению духовно-нравственных основ, совершенствованию работы по патриотическому, правовому воспитанию сотрудников органов внутренних дел (Белгородская, Воронежская и Москов-

ская области, Республика Крым);

е) по защите прав и законных интересов сотрудников органов внутренних дел, членов их семей и ветеранов МВД России (Воронежская и Ростовская области, Республика Крым).

Анализ персонального состава комиссий общественных советов показывает, что в них входят только члены соответствующего общественного совета, в отличие от рабочих групп, которые нередко включают также лиц, указанных в подп. «г» п. 6 Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668.

Согласно п. 188 Регламента Общественного совета при Управлении МВД России по Белгородской области[9] «для проведения общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также для иных целей могут быть образованы рабочие группы, которые являются временными рабочими образованиями Общественного совета». Решение об образовании рабочих групп принимает председатель общественного совета по предложению соответствующей комиссии (Белгородская область) или президиум общественного совета (Московская область, Пермский край). В Общественном совете при УМВД России по Белгородской области созданы четыре рабочие группы, из которых одна (Рабочая группа общественных наблюдателей из числа членов Общественного совета с целью их присутствия на мероприятиях в период подготовки и проведения Единого дня голосования на выборах для объективной оценки работы сотрудников органов внутренних дел) может быть условно отнесена к числу временных, а две других (по общественному контролю и мониторингу безопасности дорожного движения; по профилактике коррупционных проявлений среди сотрудников органов внутренних дел) призваны решать проблемы, имеющие долговременный характер.

В целом, организационная структура общественного совета отражает определённую самостоятельность органа внутренних дел на региональном уровне при конкретизации правового статуса общественного совета. Особенности организационной структуры общественного совета проявляются в его численном составе, количестве и предметном назначении комиссий и рабочих групп.

© Ерыгин А. А., 2018

[1] *Нижник Н. С., Меньшикова Н. С.* Полиция и гражданское общество в России: взаимодействие и сотрудничество. СПб., 2016. С. 93.

[2] *Бялт В. С.* Роль общественных советов при органах внутренних дел в реализации правоохранительной функции государства // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию

российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2017. С. 170.

[3] *Орлов К. Д., Фалькина Т. Ю.* К вопросу о роли общественных советов при органах внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 1. С. 11.

[4] Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 года № 668 (ред. от 24 июля 2015 года № 382) «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 22. Ст. 3154; 2015. № 30. Ст. 4576.

[5] *Ерыгин А. А.* О структуре законодательного органа субъекта Российской Федерации // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. I. СПб., 2016. С. 69.

[6] Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 августа 2011 г. № 939 (ред. от 17 сентября 2015 г. № 890) «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668». – http://base.garant.ru/70182978/#ixzz4uM77o7jy (дата обращения: 08.02.2018).

[7] *Рыдченко К. Д.* Перспективы совершенствования правового статуса общественных советов при органах внутренних дел как субъекта общественного контроля // Совершенствование законодательства о полиции и полицейской деятельности: Материалы всероссийской научно-практической конференции (12 ноября 2015 г.). Омск, 2016. С. 100.

[8] Приказ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 2 декабря 2016 г. № 673 «Об образовании Общественного совета при Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области». – https://78.мвд.рф/os/akti (дата обращения: 10.02.2018).

[9] Приказ Управления МВД России по Белгородской области от 27 октября 2017 г. № 735 «Об утверждении Регламента Общественного совета при Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Белгородской области». – https://31.мвд.рф/gumvd/Obshhestvennij_sovet_pri_UMVD/reglamentOS (дата обращения: 07.02.2018).

Е. А. Ходжаева*

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ МЕСТНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Настоящая статья базируется на материалах эмпирического исследования, выполненного с 2014 по 2017 г., и опирается на основные результаты, опубликованные в отчете Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге[1].

Участие местных и региональных властей в охране общественного порядка обычно сводится к созданию народных дружин, контроль и учет деятельности которых ведут территориальные органы внутренних дел. Однако это далеко не единственная форма. МВД в последние годы испытывает существенную нехватку людских ресурсов не только из-за собственно малочисленности низового состава, но также по причине перегрузки сотрудников непрофильными задачами и отчетностью. С 2012 г., после реформы полиции, в целях экономии усилий оставшихся в сокращенном числе низовых исполнителей органы внутренних дел постепенно снижали активность по исполнению административного законодательства субъектового уровня. В 2014 г. МВД провело поправки в КоАП РФ о том, что оно может осуществлять работу по административному преследованию на местах лишь только по федеральному законодательству. На местах регионы начали приспосабливаться к этой ситуации:

– разрабатывая программы профилактики преступности, которые позволяли частично организовать финансовую поддержку органам внутренних дел в обход прямого запрета на финансирование МВД за счет средств субъектов федерации;

– усиливая свои собственные контролирующие органы: это и самостоятельные административно-технические инспекции в форме бюджетных или казенных учреждений, и службы квартальных, действующие также самостоятельно на уровне районов крупных городов, это и подразделения городских администраций без создания юридического лица в помощь административным комиссиям. В основном такие усилия муниципалитетов направлены на исполнение правил благоустройства в российских городах и сельских поселениях. Одна-

* *Ходжаева Екатерина Анисовна* – научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, кандидат социологических наук.

ко мы также обнаруживаем постепенно расширение задач, и включение сферу контроля муниципалитетов целей по охране общественного порядка, как это им приписывается ст. 132 Конституции Российской Федерации и гл. 3 № 131-ФЗ (ред. от 6 октября 2003 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Автор опирается на конкретные примеры развития локальных инициатив по созданию на местном или региональном уровне организаций, призванных участвовать в охране общественного порядка. Для того, чтобы отделить эти формы участия от полиции, мы предлагаем условно называть их «парамилицией». Руководствуясь лишь рамочными декларациями в Конституции и в № 131-ФЗ о том, что местные органы власти участвуют в охране общественного порядка в том числе посредством создания муниципальной милиции, инициаторы вынуждены вырабатывать на местах собственные нормативные решения, узаконивающие деятельность работников таких парамилиций. В докладе будут рассмотрены:

– две крупные организации, действующие по инициативе глав городов – это МКУ «Муниципальная стража г. Белгорода» и МБУ «Центр общественной безопасности» в Уфе;

– опыт создания подразделений администраций, занятых муниципальным контролем без образования юридического лица – Муниципальная милиция Ижевска, Златоуста, и отдел муниципального контроля в Елабуге;

– опыт Тюмени и Екатеринбурга по введению в районные администрации должностей квартальных инспекторов;

– масштабная инициатива в Республике Татарстан по введению в каждом муниципалитете подразделений, непосредственно участвующих в охране общественного порядка за счет средств республиканского бюджета.

За редким исключением (Белгород, Уфа) основной интерес местной власти в создании и продвижении парамилиций – это муниципальный контроль за соблюдением регионального административного законодательства и правил благоустройства (читай, сбор штрафов). Нередко работники этих организаций наделяются «непрофильными» функциями – например, используются как курьеры при административных комиссиях, собиратели статистики для ведения различной, спускаемой с регионального или федерального уровней отчетности, контроля за деятельностью других муниципальных служб или организаций в сфере ЖКХ и прочее.

Практически везде можно отметить:

– риски роста управленческого аппарата в связи с усилением бюрократизации;

– риск усиления имитации деятельности на бумаге и ориентированности ежедневной работы на процесс, нежели на результат: на местах избираются простые и удобные для отчетности схемы квазирешения проблем,

– поскольку везде руководство и почти весь низовой состав рекрутируется из бывших сотрудников ОВД возникает риск воспроизводства «палочной системы» на основе количественных критериев оценки.

Парамилицейские структуры муниципального уровня повсеместно в начале своей работы сталкиваются с кризисом легитимности. Они вынуждены выстраивать отношения с другими государственными органами и с уже действующими муниципальными структурами. Низовые исполнители всех рассмотренных инициатив встречают также нелояльное отношение и среди граждан, которые не всегда разделяют представление о правомочности муниципальных служащих составлять административный протокол. В прессе и в Интернете также находятся примеры конфликтов парамилиций с предпринимателями. Стремление местных властей «навести порядок», усилив муниципальный контроль, трактуется предпринимателями как стремление так урегулировать рынок, чтобы дать дорогу одним и закрыть ее другим.

© Ходжаева Е. А., 2018

[1] *Ходжаева Е.* Диагностика локального спроса на безопасность и форм участия региональных и местных властей в охране общественного порядка. М.; СПб., 2016.

М. В. Конопляникова[*]

ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Местное самоуправление в России в современном представлении не имеет возможности самостоятельно осуществлять непосредственно охрану общественного прядка. Согласно Конституции Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности, общественного порядка, борьбе с преступностью отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 114). В то же время ст. 132 Конституции Российской Федерации определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, реализация которых подконтрольна государству. Эти положения конкретизированы в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Им, в частности, установлено, что к вопросам местного значения муниципального района относится организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией (ст. 15). Данное полномочие закреплено и применительно к вопросам местного значения городского округа. Статья 16 указанного закона говорит об организации охраны общественного порядка на территории городского округа силами муниципальной милиции. Однако до настоящего времени эти нормы не реализованы, и вновь поднимается вопрос о создании муниципальной милиции.

Практика существования муниципальной полиции есть практически во всех странах мира. Это разумно, когда федеральная полиция

[*] *Конопляникова Марина Викторовна* – старший преподаватель кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя (Руза), кандидат педагогических наук.

занимается преступлениями и их расследованием, а муниципальная милиция занимается охраной общественного порядка, профилактикой правонарушений и административной практикой.

Правовую основу муниципальной полиции зарубежных государств составляют, во-первых, конституционные положения и законы, закрепляющие общие принципы обеспечения общественного порядка и борьбы с преступностью в стране, во-вторых, нормативные правовые акты региональных и местных органов управления по вопросам организации и деятельности муниципальной полиции, в-третьих, подзаконные ведомственные полицейские нормативные документы. В странах с централизованным управлением полицейскими силами круг обязанностей муниципальной полиции весьма ограничен. В силу наличия определенных национальных особенностей и с учетом реализуемой модели охраны правопорядка распределение компетенции между муниципальной и государственной полицией в различных странах неодинаково. Однако ряд принципов можно считать общепризнанными: муниципальная полиция обязана руководствоваться государственным законодательством и решениями национального правительства; полномочия служащих муниципальной полиции ограничиваются территорией обслуживаемого муниципального образования и могут быть расширены в особых случаях только по решению центральной власти; муниципальная полиция не должна вторгаться в границы общенациональной юрисдикции. Основные обязанности по противодействию преступности в странах с централизованной моделью возложены на общенациональные полицейские силы. Муниципальная полиция в этих странах обеспечивает лишь выполнение постановлений и распоряжений местных органов управления и рассматривается в качестве вспомогательного органа, привлекаемого к проведению наиболее крупных операций, проводимых подразделениями общенациональной полиции, а также для поддержания порядка в особых условиях. О самостоятельности муниципальной полиции в данном случае можно говорить лишь в формальном смысле слова. Руководящее влияние центральных властей может иметь различный механизм воздействия, включающий не только издание общеобязательных директив и достаточно жесткий контроль за их исполнением, но и финансовые рычаги воздействия[1].

В странах, имеющих достаточно выраженную децентрализацию правоохранительной системы полицейскими силами, подчиненными местным властям и являющимися наиболее приближенными к населению, выполняются разнообразные функции по обслуживанию ин-

тересов конкретных территориальных сообществ: обеспечивается надзор за безопасностью дорожного движения, санитарным и экологическим состоянием населенных пунктов, порядком в местах уличной торговли, исполнением распоряжений местных органов власти. Организационно-правовая самостоятельность муниципальной полиции не освобождает ее от обязанности строго следовать требованиям общенационального и регионального законодательств, а также представлять в «центр» информацию о своей деятельности[2].

Сравнивая известные модели организации местных полицейских органов по объему реализуемых ими функций и степени их самостоятельности, можно заметить, что в странах с централизованной полицейской системой наиболее часто встречаются модели муниципальной полиции, которые в отечественной научной литературе получили название «слабых»[3]. В то же время страны с децентрализованной формой организации полицейской деятельности стремятся реализовать модель «сильной» муниципальной полиции, при которой ее подразделения самостоятельно решают абсолютное большинство задач охраны общественного порядка и борьбы с преступностью на обслуживаемой территории.

Формы и методы правоохранительной деятельности муниципальной полиции постоянно развиваются и совершенствуются. В рамках муниципальной полиции продолжается процесс расширения объема «некриминальных» функций муниципальной полиции. Например, в США это направление работы получило название «коммунальной деятельности местной полиции»[4]. Сегодня за рубежом одной из ведущих характеристик уровня эффективности работы полиции является степень удовлетворенности населения полицейской деятельностью, которая зависит не только от успешности мероприятий, связанных с непосредственным обеспечением охраны общественного порядка, но и от качества предоставляемых населению услуг социального характера.

В России, на сегодняшний день, органы местного самоуправления в части обеспечения общественного порядка и безопасности населения могут только направлять в адрес местного или вышестоящего полицейского руководства свои просьбы и предложения. Поэтому неоднократно перед законодателями поднимался вопрос о наделении органов местного самоуправления муниципальных образований правом на создание муниципальной милиции, наделенной правами в части обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в границах муниципальных образований. Так, в Государствен-

ную Думу Федерального Собрания Российской Федерации вносились два законопроекта о создании муниципальной милиции: в 2011 г. фракцией КПРФ и в 2014 г. «Справедливой Россией». В 2016 г. НИИ МВД России также был подготовлен законопроект о создании муниципальной милиции, но все они получили отрицательные отзывы и столкнулись с целым рядом проблем, из которых основной является финансовая. Хотя на территории России есть в настоящий момент два города – Ижевск и Златоуст, где муниципальная милиция была создана и относительно успешно функционирует.

Определенным аналогом муниципальной милиции является созданный в форме муниципального казенного учреждения Центр общественной безопасности, начавший работу в конце 2013 г. в Уфе. Центр ведет работу услуг в сфере профилактики правонарушений, наркомании, терроризма и экстремизма, предупреждения правонарушений несовершеннолетних, проведения мониторинга правил благоустройства и санитарного состояния территории Уфы, участия в мероприятиях по поддержанию общественного порядка.

Таким образом, муниципалитеты пытаются по-разному решать проблему организации охраны общественного порядка на вверенной им территории. Есть надежда на скорейшее законодательное разрешение этого вопроса.

© Конопляникова М. В., 2018

---

[1] *Князев С.* Муниципальная полиция зарубежных государств // Право и жизнь. 1994. № 5. С. 241.

[2] *Осипов Ю. И.* Зарубежный опыт муниципализации полиции // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. М., 1991. С. 24.

[3] *Денисов Р. И.* Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт // Муниципальная милиция: проблемы организации и правового обеспечения, зарубежный опыт. С. 13.

[4] *Шалягин Д.* Коммунальная служба местной полиции США // Право и жизнь. 1996. № 9. С. 165.

Раздел XIV

ПРОБЛЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ВОСПИТАНИЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ В РОССИИ

М. А. Кожевина*

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ

История российской полиции неразрывно связана с процессом формирования ее как профессионального сообщества. Организационные и структурные преобразования полиции (милиции) незамедлительно сказывались на содержании и методах профессиональной подготовки.

Трехсотлетняя история российской полиции складывалась в течение трех основных периодов: имперского или дореволюционного, советского и постсоветского или современного. И, несмотря на то, что в течение всей истории название этого органа власти менялось (полиция Российской империи – милиция Временного правительства – советская милиция – российская милиция – российская полиция),

* *Кожевина Марина Анатольевна* – профессор кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, доктор юридических наук, доцент, Заслуженный деятель науки Омской области.

политическое и социальное предназначение ее оставалось неизменным. Начиная с 1718 г., а затем на протяжении многих десятилетий осуществлялся поиск путей, форм и методов обучения и воспитания профессиональных кадров, совершенствования и расширения самой системы подготовки сотрудников органов внутренних дел.

Вместе с тем история профессионального образования полиции/милиции как системы, учитывая специфику ее развития, имеет свою периодизацию. Первые двести лет (1718–1918) мы бы определили как период генезиса и становления системы профессионального образования сотрудников полиции. В последнее столетие выделяется два периода: связанный с формированием системы ведомственного (милицейского) образования и ее интеграцией в государственную систему юридического образования (1918–2011) и время трансформации милиции в полицию и перехода к Болонской модели образования (с 2011 г.).

Появление российской полиции и ее деятельность в начале исторического пути тесно связаны с преобразованиями Петра I в первой четверти XVIII столетия. Учитывая широкий спектр обязанностей полиции во внутренних делах государства, возникала потребность в соответствующем многочисленном кадровом составе, внутри которого изначально сложилась должностная иерархия. Полицейская служба не была престижной по ряду обстоятельств, поэтому на протяжении почти полутора столетий состав высших и средних чинов формировался в принудительном порядке из числа государственных и военных служащих, низшие чины состояли из бывших унтер-офицеров и рядовых, не пригодных к военной службе. Профессиональные знания, умения и навыки полицейского они получали в практической деятельности, однако профессионализм складывался не на пустом месте.

В 1800 г., когда полиция была признана гражданским ведомством, произошло разделение функций армии и полиции. Этот факт незамедлительно сказался на организации профессиональной подготовки и обучения всех уровней полицейской иерархии. Основным источником формирования кадрового корпуса отчасти среднего и в основном низшего звеньев полиции по-прежнему являлась армия. Военное образование можно было получить в кадетских корпусах, юнкерских школах, специальных военных училищах (артиллерийском, инженерном, топографическом, юридическом и т. п.). К середине XIX в. система военного образования имела три типа образовательных учреждений: 1) семиклассные военные гимназии и четырехклассные прогимназии; 2) средние специальные военные и юнкерские

училища; 3) военные академии[1].

Ввиду серьезных задач модернизации государства, поставленных еще Петром Великим, требовались государственные служащие с новым мышлением и соответствующим образованием. Поэтому чиновники высшего и некоторая часть среднего звеньев получали военное или светское образование в отечественных и в зарубежных высших учебных заведениях. Свою положительную роль в формировании профессионализма полицейских чиновников сыграл введенный в 1809 г. обязательный «экзамен на государственный чин», который фактически ломал сложившуюся практику получения гражданских чинов исключительно за счет выслуги без учета минимальной общей и профессиональной подготовки.

Вторая половина XIX в. связана с новыми реформами в полиции. В 1873 г. военное ведомство утрачивает обязанность направлять нестроевых военных в полицию. Полиция приобретает право, осуществляя деятельность на постоянной профессиональной основе (циркуляр Министерства внутренних дел от 14 марта 1868 г.), самостоятельно формировать кадровый состав[2]. Повышались требования к общему и профессиональному образованию сотрудников полиции всех звеньев, но в большей степени это касалось низших чинов, находящихся в наибольшей близости к населению, поэтому постепенно складывается система профессиональной подготовки именно этого звена полицейских кадров.

В конце 1860-х годов в крупных губернских городах появляются для подготовки околоточных надзирателей сверхштатные полицейские команды (резервы), в 1870-е годы вводится экзамен для младших армейских офицеров, поступающих на службу в полицию, после чего они направлялись на специальные 4–6 месячные курсы при штабе Корпуса жандармов, в 1880-е годы открываются курсы (школы) для урядников, в начале XX в. появляются кратковременные курсы подготовки к службе полицейских стражников, специальные курсы сотрудников сыскных отделений[3]. В 1890 г. в Санкт-Петербурге было открыто антропометрическое бюро, в декабре 1907 г. – дактилоскопическое. К работе привлекались в основном лица, получившие соответствующее университетское образование, что еще в большей степени укрепило тенденцию постепенного сближения высшего профессионального гражданского и полицейского образования[4].

Однако структурированная сеть учебных заведений, готовивших кадры для полиции, в силу объективных причин в дореволюционный период не сложилась. Полноценная система профессионального обра-

зования, включившая и профессиональную подготовку, и профессиональное обучение кадров для Министерства внутренних дел, сформировалась лишь в советское время, начавшееся с введения милиционной политики и создания милиции на добровольной основе (1917), постепенно (1918) замененной кадровой милицией, которую необходимо было обучать. Первые советские милицейские курсы и школы появились во второй половине 1918 г. К концу 1920-х годов в НКВД РСФСР сложилась централизованная система профессионального обучения кадров милиции. Первой ступенью подготовки являлись месячные курсы для вновь пришедших в милицию, продолжением становились повторно-инструкторские курсы по 4 часа в неделю или 3-х месячные краткосрочные курсы для младшего начсостава по типу переподготовки низовых советских работников, после одного года службы в милиции можно было поступить в школу младшего начсостава, отучившись год и проработав еще год, продолжить учебу в школе среднего начсостава, после двухлетнего обучения – получить соответствующую должность. 15 июня 1952 г. Постановлением Совета Министров СССР «О реорганизации учебных заведений Министерства государственной безопасности СССР» было положено начало интеграции милицейской школы в государственную систему юридического образования, формировался новый взгляд на подготовку кадров милиции. Происходил переход от принципа обучения профессии милиционера к принципу профессионального образования сотрудника милиции. Система становилась менее замкнутой, более открытой и доступной для внедрения новых образовательных технологий и многолетнего опыта гражданской системы подготовки специалистов[5].

Современная система профессиональной образования кадров полиции в значительной части сохранила сложившиеся структурные компоненты, фактически являясь преемницей советской системы милицейского образования. Она одна из самых крупных и многопрофильных среди таких систем федеральных органов исполнительной власти, является самостоятельной структурой внутри ведомства и одновременно подсистема государственной системы профессионального образования. Она не только реализует историческую функцию передачи имеющегося социального опыта, опыта обучения и воспитания профессионала, но и сама находится в развитии и берет на себя миссию порождения нового знания, активного формирования идеалов, духовных ценностей и нравственных норм.

© Кожевина М. А., 2018

[1] *Военно-учебные* заведения России // Краснов В. Г., Дайнес В. О. Русский военно-исторический словарь. М., 2001. С. 127–130.

[2] *Министерство* внутренних дел России: 1802–2002: исторический очерк: В 2 т. Т. 1. СПб., 2002. С. 163.

[3] *Борисов А. В., Колодкин Л. М.* Юридическое образование в дореволюционной России. М., 1994. С. 43–44.

[4] *МВД* России: Энциклопедия / Гл. ред. В. Ф. Некрасов. М., 2002. С. 160.

[5] *Кожевина М. А.* История милицейского образования в Советской России: организация и правовое регулирование (1917–1991 гг.). Омск, 2004. С. 177–178.

В. И. Шиян*

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА КАДРОВОГО СОСТАВА ПОЛИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Интеллектуализация правоохранительной деятельности, подготовка кадрового полиции на основе передового опыта и результатов научных достижений всегда были в центре внимания государства Российского.

Основополагающим этапом в развитии профессиональной подготовки полицейских кадров явилось образование 8 сентября (по старому стилю) 1802 г. Министерства внутренних дел, которое повысило роль права в деятельности подразделений полиции и акцентировало внимание на улучшение профессиональной подготовки кадров.

Основным источником получения специальных знаний была периодическая печать, посредством которой доводились приказы, инструкции, предписания, циркуляры относительно служебных обязанностей и дисциплины, правил поведения, состояния отдельных видов преступлений, а также мер предупреждения преступности.

В этой связи заметным явлением общественно-политической и культурной жизни России в начале XIX столетия стало издание Министерством внутренних дел в 1804 г. первого в истории страны официального периодического журнала («*Санкт-Петербургский журнал*»). В его создании принимали участие не только руководители Министерства – В. П. Кочубей, М. М. Сперанский, но и сам император Александр I. В журнале, выходившем ежемесячно публиковались: императорские указы; распоряжения Сената, министров; отчеты министра внутренних дел о деятельности вверенного ему ведомства; отчеты полицейских чиновников, губернаторов, различного рода обществ и т. п. за год; извлечения из обзоров о деятельности градоначальства и полиции; сведения о количестве умышленных убийств, самоубийств, «нечаянных смертей» (в результате несчастных случаев, пожаров); материалы об организации и деятельности государственных учреждений, в том числе и в зарубежных странах; статьи по вопросам права и экономики.

В 1809 г. МВД стало издавать официальную газету «*Северная*

* *Шиян Валентина Ивановна* – ведущий научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России (Москва), кандидат юридических наук, доцент.

почта». Она выходила дважды в неделю и служила важнейшим источником информации о событиях, происходящих в России и за рубежом.

Кроме того, распространению профессиональных знаний в сфере полицейской деятельности способствовали различные справочники, сборники, инструкции для полицейских чинов всех уровней, а также учебная литература, издававшиеся повсеместно и пользовавшиеся спросом, о чем свидетельствуют их многократные переиздания.

В них присутствуют алгоритмы необходимых действий, элементы криминологической безопасности и координации мероприятий, позволяющих решать практические задачи, стоящие перед полицией и жандармерией в сфере противодействия преступности и обеспечения нормальной жизнедеятельности общества. Так, в *Инструкции околоточным надзирателям Санкт-Петербургской столичной полиции*[1], составленной и отпечатанной по распоряжению градоначальника, к общим обязанностям околоточного надзирателя относится предупреждение и пресечение правонарушений (§ 7). В числе особых обязанностей указаны:

– наблюдение за безопасностью на улицах и прекращение всякого нарушения общественного спокойствия и благочиния (§ 16);

– профилактика пьянства и алкоголизма («наблюдать, чтобы питейные заведения были открываемы и закрываемы ежедневно, в установленное время) (§ 16);

– профилактика травматизма на дорогах («наблюдать, чтобы на улицах не появлялись извозчики на хромых и больных лошадях, на неисправных экипажах…; не допускать нарушения извозчиками правил обязательного постановления городской Думы об извозном промысле») (§ 16);

– профилактика хищений. При этом было обращено особое внимание на то, что «меры, принимаемые по наружной части для предупреждения и пресечения краж и других преступлений…были соблюдаемы в точности» (§ 16);

– владеть информацией о составе населения околотка (§ 17);

– знать места «сборищ подозрительных людей, и вообще все места, торговля которых только служит средством прикрывать другие более прибыльные, но неблаговидные промыслы» (§ 17);

– собирать негласным образом самые подробные сведения об образе жизни и поведении проживающих в околотке лиц, состоящих под негласным надзором полиции, и иметь точные сведения о месте

жительства лиц, состоящих под гласным надзором полиции (§ 17);

– профилактика проституции (§ 17).

Справочные книги для чинов жандармских полицейских управлений, составленные в 1908 и 1912 гг. «для удобства наведения справок», включали не только нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность жандармской железнодорожной полиции, их структурное построение, нормативы численности, но и исторические справки о ведении жандармского надзора на железных дорогах, порядок взаимодействия с иными подразделениями правоохранительной системы, а также действия полиции по «наиболее важным или частым преступлениям».

Большое внимание уделялось обучению нижних чинов (унтер-офицеров) и повышению уровня их профессиональной подготовки, поскольку именно они являлись основными субъектами предупредительной деятельности. Эта обязанность возлагалась на начальника отделения или его помощника, которые согласно нормам приказа Начальника штаба Корпуса жандармов от 16 января 1886 г. № 7 «неуклонно следили за тем, чтобы унтер-офицеры не забывали тех сведений, знание которых обязательно не только для заслуженных нижних чинов, но и для всякого рядового, а также строго соблюдали общий порядок военной службы и военную дисциплину»[2].

Содержание всех соответствующих нормативных актов дореволюционной России обязывали начальника отделения поставить дело полицейской службы таким образом, чтобы подведомственные ему унтер-офицеры несли ежедневную службу в своих районах безошибочно и вполне самостоятельно, не прибегая к постоянным запросам и справкам по делу у начальника отделения.

Учитывая значимость и плодотворное влияние обучения на результаты полицейской деятельности, направленной на предупреждение преступности, начальники отделения должны были относиться в высшей степени серьезно и вдумчиво к проведению занятий. Следовало предварительно составить план, подготовить программу, разбить ее на уроки.

Результаты ретроспективного анализа организации деятельности жандармерии Российской империи показывают, что начальники отделений также были обязаны «развивать в нижних чинах любовь и интерес к делу, личный почин, сообразительность, находчивость, решительность действий и беззаветную преданность долгу»[3].

Для практиков, занимающихся охраной общественного порядка, издавались и читались лекции о преступниках с аномалиями психики,

поскольку ни в одной сфере деятельности «не приходят в такое тесное соприкосновение, как в области, касающейся ненормальных проявлений душевной деятельности человека и общества… Представляется безусловно необходимым, хотя бы поверхностное знакомство с некоторыми фактами антропологии, криминальной психологии, и особенно с психопатологией и психиатрией»[4].

Важность изучения патопсихологических особенностей как одного из элементов личности преступника признавалась всеми лучшими юристами Российской империи. До настоящего времени является актуальной позиция приват-доцента, доктора медицины А. И. Ющенко о том, что «излагать параллельно историю учения о душевных расстройствах и историю учения о преступлении – невозможно»[5].

© Шиян В. И., 2018

[1] *Инструкция* околоточным надзирателям С.-Петербургской столичной полиции. Сост. по распоряжению СПб. Градоначальника генерал-лейтенанта Н. В. Клейгельса. СПб., 1902.

[2] *Обязанности* жандармской железнодорожной полиции. Изд. 2-е перераб. и доп. СПб., 1912. С. 104.

[3] Там же. С. 106.

[4] *Ющенко А. И.* Основы учений о преступнике, душевнобольном и психологии нормального человека (Введение в курс судебной психопатологии). СПб., 1913. С. 1.

[5] Там же. С. 4.

А. Ю. Терехов[*]
Г. Г. Небратенко[**]

СИСТЕМА ПОДГОТОВКИ КАДРОВ МВД РОССИИ: ФОРМИРОВАНИЕ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Одной из специфических черт Министерства внутренних дел Российской империи являлось отсутствие ведомственной системы образовательных организаций, осуществлявших подготовку полицейских кадров высшей и средней квалификации, что ограничивало возможности комплектования личным составом вакантных должностей, требующих специальных знаний, умений и навыков. Основным требованием к рядовому и младшему начальствующему составу полиции (нижним чинам) являлась грамотность: умение читать и писать. Еще одним условием выступал о прохождение действительной воинской службы, являвшейся своеобразным маркером профпригодности, но оно не было безусловным по отношению к представителям «сельской полиции». В результате, уровень общепрофессиональной и специальной подготовки полицейской стражи оказался невысоким, в отличие от среднего и старшего начальствующего состава – «классных чинов полиции», состоявших на должностях, отнесенных к Табели о рангах, соответствующих высокому «образовательному цензу», нередко закончивших военные юнкерские училища или иные образовательные организации.

Между тем выпускники юридических факультетов не рассматривали полицию в качестве места своего трудоустройства, готовясь к службе в иных правоохранительных органах: предварительного следствия, правосудия, прокуратуры, адвокатуры и нотариата. Более того, количество юристов, ежегодно выпускаемых университетами Российской империи, было невелико. Поэтому из 33 министров внутренних дел, занимавших этот пост в 1802–1917 гг., только 11 имели высшее образование и еще 11 человек изучали основы правоведения в системе военного образования[1]. Полиция по традиции, которую не смогла изжить полицейская реформа 1862 г., воспринималась общественностью в качестве органа исполнительной власти, где требуются управ-

[*] *Терехов Алексей Юрьевич* – заместитель начальника Ростовского юридического института МВД России (по научной работе), кандидат юридических наук.
[**] *Небратенко Геннадий Геннадиевич* – профессор кафедры теории государства и права Ростовского юридического института МВД России, доктор юридических наук, доцент.

ленцы.

Именно эти детерминанты привлекали в органы правопорядка кадры, демобилизованные из русской армии, дисциплинированные и обладающие навыками администрирования, но не отраслевыми и специальными юридическими знаниями. Кроме того, для ведения делопроизводства приглашались чиновники губернских правлений, также имевшие лишь общее представление о полицейской службе. Сложившаяся ситуация не являлась недочетом, специфичным для МВД России, предопределяясь процессом становления образовательной системы Российской империи, стремительно развивающейся, но, в итоге, не достигшей надлежащего уровня по причине изменения формы отечественного государства в 1917 г.

Образовательная система МВД стала складываться уже в начале XX столетия, причем достаточно динамично. В недрах структурных подразделений МВД России появлялись полицейские школы и курсы, с инициативой формирования которых выступало правительство и региональные власти. Так, в 1908 г. при Департаменте полиции МВД Российской империи были организованы двухмесячные курсы повышения квалификации начальников сыскных отделений, а в территориальных органах появилась разветвленная сеть полицейских школ для профессиональной подготовки нижних полицейских чинов, вплоть до околоточных надзирателей. В результате, отмечалось, «что нынешний урядник, прослушавший курс губернской школы, довольно ясно представляет себе, что такое преступность и как бороться с ней, а слова дактилоскопия, антропометрия и другие уже не кажутся ему египетскими иероглифами»[2].

«Кузницы кадров» стали появляться во многих крупных городах империи, например, в 1912–1914 гг. при Ростово-Нахичеванском городском полицейском управлении функционировала полицейская школа, осуществлявшая трехмесячную подготовку околоточных надзирателей. В начале 1914 г. в ней обучалось 18 слушателей, причем к итоговому экзамену допустили лишь 16 человек. Преподавателями состояли два участковых пристава, чиновник особых поручений градоначальства и начальник сыскного отделения. Обучение строевой подготовке проводилось офицером запаса под руководством полицмейстера[3]. На тех же принципах формировались и функционировали прочие ведомственные образовательные организации.

Однако полицейские курсы и школы, не имевшие в Российской империи официального статуса, не являлись самостоятельными образовательными организациями, на систематической основе реализую-

щими учебный процесс, функционировали по мере необходимости и не могли обеспечить подготовку высококвалифицированных кадров. Основная масса обучающихся в них полицейских относилась к категории «нижние чины» и практически не восполнялась нужда в «классных чиновниках», так и оставшихся без специального полицейского образования. Следует отметить, что в начале XX столетия необходимость создания в России многоуровневой ведомственной системы образовании, аналоги которой существовали в военной сфере (кадетские и юнкерские училища), промышленной (политехнические институты и техникумы), медицинской и иных, являлась очевидной.

Таким образом, еще в имперский период развития Российского государства начала складываться ведомственная система подготовки кадров посредством организации первоначального и отчасти дополнительного профессионального обучения в недрах органов и подразделений практических органов полиции (курсы и школы). Однако образовательные организации высшего и среднего профессионального образования не были учреждены, поскольку в 1914 г. началась Первая мировая война, приведшая к постепенному оскудению государственного бюджета, а в 1917 г. полиция как институт правоохранительной системы Российского государства была упразднена. Однако всестороннее обеспечение правоохранительной функции предопределило возникновение Рабоче-Крестьянской милиции, для которой появилась возможность создания «школ милиции». Так, например, в 1923 г. состоялось открытие Новочеркасской школы среднего командного состава милиции. По сути, этот факт, равно как и прочие, подчеркивает историческую и функциональную преемственность полиции и милиции[4], строго нуждающихся в многоуровневом специальном ведомственном образовании, обеспечивающем потребность органов внутренних дел в высококвалифицированных кадрах.

© Терехов А. Ю., 2018
© Небратенко Г. Г., 2018

[1] *Халиуллина Л. Г.* Система ведомственного образования МВД России на рубеже веков: В 2 кн. Кн. 2. Казань, 2006. С. 25.
[2] *По вопросу* об образовании // Вестник полиции. 1914. № 17. С. 318.
[3] *Иванов М.* Полицейская школа в Ростове-на-Дону // Вестник полиции. 1914. № 10. С. 196–197.
[4] *Небратенко Г. Г.* Воссоздание Донской полиции // Полиция России. 2011. № 8. С. 49.

Е. Д. Проценко*

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ: ПРОЕКТЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ В НАЧАЛЕ XX ВЕКА

В начале XX в. руководство Министерства внутренних дел, несомненно, понимало, что для повышения уровня профессиональной подготовки кадров необходим комплекс организационных мероприятий, имевших под собой солидную финансовую основу. Проекты повышения уровня профессионального образования рассматривались в контексте полицейской реформы, о подготовке которой заявил Председатель Совета Министров, министр внутренних дел П. А. Столыпин.

Основная задача реформы заключалась в реорганизации управления полицией, для чего предполагалось ввести должность помощника губернатора по полиции и упразднить губернские жандармские управления. Планировалось также подготовить новый «Устав полицейских», в котором бы с учетом изменений, произошедших в государственно-правовой сфере, определялись функции, права, обязанности полицейских органов, порядок и условия прохождения службы их сотрудников[1].

В 1913 г. под председательством сенатора А. А. Макарова была образована комиссия для выработки предложений по совершенствованию организации и деятельности полиции. Предложения этой комиссии легли в основу проекта «О преобразовании полиции в Империи», представленном в Государственную Думу министром внутренних дел Н. Маклаковым.

Проект состоял из трех разделов:

1) постановления, касающиеся организации полиции;

2) постановления, определяющие права и обязанности полиции;

3) устав полицейский.

Глава III Проекта «О преобразовании полиции в Империи» включала в себя специальное отделение «Полицейские курсы и школы». В ней определялось, что министру внутренних дел, шефу жандармов предоставлялось право учреждать:

1) особые курсы для подготовки к полицейской службе офице-

* *Проценко Евгений Дмитриевич* – профессор кафедры государственного права Российского государственного университета имени А. И. Герцена (Санкт-Петербург), доктор юридических наук, профессор.

ров и низших чинов Отдельного корпуса жандармов и классных чинов полиции;

2) особые полицейские школы для подготовки к службе нижних чинов полиции (урядников, городовых и стражников), а также для производства при этих школах испытаний в грамотности.

Программы для этих курсов и школ должны были утверждаться министром внутренних дел, губернатором (градоначальником), предполагалось предоставить право выдавать обучавшимся в полицейских школах, а также готовящимся к испытаниям лицам, до определения их на полицейскую службу, денежное пособие из средств, отпускаемых на эти нужды Министерством внутренних дел.

На устройство и содержание подготовительных курсов и школ, а также на выдачу денежных пособий лицам, готовящимся к службе в полиции, предлагалось ежегодно выделять в распоряжение министра внутренних дел из средств казны особую сумму. Ее размер предлагалось определять из расчета 5 тыс. руб. в год на каждую губернию. Распределение этих сумм по губерниям и городам представлялось, по Проекту, министру внутренних дел[2].

Но реализовать планы по созданию системы полицейского образования не удалось. Представленный в сентябре 1913 г. в Государственную думу Проект «О преобразовании полиции в Империи» так и не был утвержден. Причиной тому был бюрократизм и волокита, свойственные аппарату управления самодержавия[3], ослабление «реформаторского импульса правительства», нежелание большинства депутатов Государственной думы «голосовать» за увеличение расходов на полицию.

Доводы представителей МВД о том, что полицейская служба является наиболее тягостной и опасной из всех видов гражданских служб и требует специальной подготовки, не были приняты во внимание законодателями[4].

Провал полицейской реформы надолго затормозил развитие полицейских органов, снизил эффективность кадрового обеспечения полиции. Единой системы обучения кадров полиции в царской России так и не было создано. В структуре Министерства внутренних дел не существовало подразделения, руководившего подготовкой кадров. Губернаторы и полицмейстеры действовали в этом вопросе самостоятельно.

Вместе с тем, усилия Министерства внутренних дел по активизации профессиональной подготовки сотрудников имели определенные результаты. К 1913 г. в большинстве губерний были созданы раз-

личные школы и курсы для среднего и низшего звена сотрудников. В 1913 г. МВД утвердило единую программу для школ и курсов полицейских урядников[5]. Отсутствие системы повышения квалификации полицейских компенсировалось изучением всевозможных справочников, полицейских словарей, сборников, инструкций.

Важную роль в решении проблемы профессиональной подготовки сотрудников полиции играл журнал «Вестник полиции», выходивший в свет с декабря 1907 г. Основную задачу журнала редколлегия видела в служении «интересам лиц, посвятивших себя полицейской деятельности». Журнал знакомил своих читателей с законоположениями и распоряжениями Правительства, касающихся полиции, циркулярами МВД, Департамента полиции, правительственных учреждений и должностных лиц, с историей отечественной и деятельностью зарубежной полиции, пропагандировал передовой опыт полицейской службы[6].

С началом первой мировой войны деятельность большинства курсов и школ по подготовке полицейских была свернута. Низкий уровень заработной платы в полиции и дискредитация ее сотрудников привели к тому, что даже столичные подразделения стали испытывать недостаток в кадрах. Кадровые проблемы обострял также отток подготовленных сотрудников на военную службу. В сентябре 1915 г. даже из Департамента полиции штатной численностью 403 человека, 112 были призваны в армию. В дальнейшем уход чиновников полиции на военную службу продолжался. Понятно, что в этих условиях проблемами профессионального образования заниматься было довольно сложно.

23 октября 1916 г. в условиях роста социальной нестабильности и ухудшения оперативной обстановки в империи, Совет Министров принял постановление «Об усилении полиции в 56 губерниях России и об улучшении служебного и материального положения полицейских чиновников». В нем также предусматривались меры по совершенствованию подбора и обучения полицейских кадров. Но история уже не отпускала времени для реализации указанных мер.

Важнейшим фактором развития событий после Февральской революции 1917 г. являлся вакуум власти, возникший из-за разрушения ключевого, интегрирующего элемента российской государственности – самодержавия. Это вызвало не только политический, но и крупнейший социально-психологический сдвиг в обществе, приведший к кризису национального сознания. Основное значение после февральского периода в этой сфере заключалось не столько в многочисленных ин-

ституционных новациях, сколько в разрушении основных «несущих» элементов государства: полиции, армии, потери правительственного контроля над органами местного самоуправления[7].

В марте 1917 г. были ликвидированы Корпус жандармов, Департамент полиции, охранное отделение. Сформированная на добровольных началах народная милиция Временного правительства, а также рабочая милиция, контролировавшаяся советами, ограничивали доступ во вновь созданные структуры бывших сотрудников полиции, а прием в эти органы бывших жандармов запрещался категорически[8].

С этого времени полиция перестала существовать. Подводя итоги анализа образовательной политики государства в полицейских органах Российской империи необходимо сделать ряд принципиальных выводов.

Во-первых, несмотря на двухвековую историю функционирования полиции и определенные усилия по организации подготовки ее кадров, системы полицейского образования в дореволюционной России создано не было. В структуре МВД не существовало специального подразделения, руководившего подготовкой кадров. Основными причинами бессистемности в этом направлении были финансовые сложности и не последовательная позиция руководства Министерства внутренних дел по этому вопросу.

Вместе с тем, несмотря на отсутствие организованного единства в обучении полицейских, необходимо отметить, что к началу второго десятилетия XX в. в стране была создана широкая сеть школ и различных курсов по подготовке кадров полиции, разрабатывались единые программы обучения отдельных категорий полицейских чинов среднего и нижнего звена. Недостатки профессиональной подготовки компенсировались усилиями по нравственному воспитанию служащих полиции.

Во-вторых, правовой основой кадрового обеспечения полиции и подготовки кадров полицейских органов в Российской империи являлись первоначально такие формы нормативно-правовых актов как именные указы, наказы. С развитием государственного законодательства были приняты законы, кодифицированные акты, регламентирующие деятельность полиции и ее кадровое обеспечение, многочисленные инструкции. Правовые акты подробно регламентировали образовательный ценз при приеме на службу новых сотрудников, порядок их подготовки в полицейских резервах, в школах и на курсах.

© Проценко Е. Д., 2018

[1] *Полиция* и милиция России: страницы истории. М., 1995. С. 88.
[2] *Учреждение* полиции (проект). Приложение 1-е к законопроекту о преобразовании полиции в Империи. СПб., 1913. С. 23, 24, 31.
[3] *Нарбутов Р. В.* Программа преобразования полиции Российской Империи // Органы внутренних дел на пути к правовому государству: Сборник трудов адъюнктов и соискателей. Вып. 1 / Под общ. ред. В. П. Сальникова. СПб., 1993.
[4] *Полиция* и милиция России: страницы истории. С. 89.
[5] *Программа* курса подготовительной школы для лиц, желающих занять должность полицейского урядника. Саратов, 1913. С. 1–13.
[6] Вестник полиции. 1908. 13 января.
[7] *Леонов С. В.* Создание советской государственности: Теория и практика (1917–1922 гг.): Автореф. дис. … докт. ист. наук. М., 1998. С. 24.
[8] *Сборник* циркуляров Министерства внутренних дел за период март–июнь 1917 года. Пг., 1917. С. 23, 28–29, 66, 67.

А. А. Удальцов*
Ч. Н. Ахмедов**

ШКОЛЫ ПОЛИЦЕЙСКИХ УРЯДНИКОВ – ПЕРВЫЙ ШАГ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ПОЛИЦЕЙСКИХ КАДРОВ

Во второй половине XIX в. царское правительство вынуждено было проводить ряд крупных реформ. Одной из них была реформа полиции, в ходе которой был создан институт полицейских урядников. Он был учрежден на основе Временного положения Комитета министров от 9 июля 1878 г.[1]

Успешное выполнение полицейскими урядниками возложенных на них задач зависело от многих факторов, в том числе и от их профессиональной подготовки. Однако Временным положением она не была предусмотрена.

Статья 4 Временного Положения обязывала уездных исправников при назначении на должность урядника подвергать кандидата предварительному испытанию. Но на практике проводить такое испытание было весьма проблематично из-за отсутствия четко сформулированных к нему требований. В скором времени местные губернские власти пришли к выводу о необходимости создания специальных школ для подготовки этой категории полицейских.

Следует отметить, что первые школы открывались по инициативе губернаторов, а не министра внутренних дел, который хотя и приветствовал их открытие, но, судя по соответствующей переписке между ним и губернаторами, не торопился их поддерживать, и тем более брать на себя как ответственность, так и расходы.

Первая школа по подготовке полицейских урядников была создана в г. Гродно 30 декабря 1879 г. по инициативе губернатора Н. М. Цеймерна. Первый выпуск в ней состоялся после 4 месячного обучения 16 марта 1880 г.[2].

5 мая 1880 г. руководитель Министерства внутренних дел

* *Удальцов Андрей Александрович* – начальник кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

** *Ахмедов Чингиз Нарман оглы* – заместитель начальника кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Л. С. Маков направил циркулярное сообщение за № 44, в котором уведомил об открытии школы и первом успешном выпуске.

Министр одобрил проделанную гродненским губернатором работу по учреждению школы и рекомендовал открыть подобные школы всем губернаторам.

Большинство губернаторов хорошо понимали важность профессиональной подготовки полицейских урядников, создавая для этого необходимые условия. В течение 1880 г. в ряде губерний последовательно были открыты школы по подготовке полицейских урядников, о чем губернаторы отправляли сообщения на имя руководства Министерства внутренних дел.

Представление об этих школах дает архивный материал об организации одной из них в г. Могилеве.

Об открытии такой школы в Могилевской губернии в своем письме 15 сентября 1880 г. за № 1935 министру внутренних дел сообщил ее губернатор А. С. Дембовецкий.

В губернской полиции насчитывалось на тот момент 110 полицейских урядников. Губернатор намеревался «пропустить» их всех через школу, поэтому точный срок ее функционирования не был определен.

По мнению губернатора, «существование ее обусловливается временем года, когда весь контингент полицейских урядников будет состоять из окончивших курс в школе»[3].

Школа находилась в непосредственном подчинении губернатора и располагалась в одном из казенных домов губернии. Руководил школой чиновник, который назначался губернатором. Он наблюдал за благоустройством школы, исправным ее содержанием и снабжением всеми необходимыми материалами, организацией учебного процесса и практической деятельностью обучаемых, предоставлял отчет совету школы о выполненной работе. При школе был организован совет из трех членов по выбору жертвователей. К обязанностям совета относилось:

а) изыскание средств на содержание школы, расходование сумм на содержание школы и составление по истечении года отчетов и опубликование таковых во всеобщее сведение;

б) заведование школой в хозяйственном и педагогическом отношении;

в) прием в школу учащихся и производство им как предварительных испытаний, так и испытаний по окончанию курса, составление программ учебного курса школы,

д) рассмотрение заявлений заведывающего школы о выдаче пособий учащимся при недостатке собственных средств на проживание в г. Могилеве[4].

Согласно Положению о школе в Могилевской губернии одновременно в ней обучались 16 урядников, исходя из численности урядников губернии и вместительности помещения[5]. Часть обучаемых комплектовалась из действующих чинов полиции, которые состояли на должности в качестве полицейского урядника. Другая часть обучаемых принималась из числа лиц, желающих поступать на должность полицейского урядника после окончания обучения в школе[6]. Они принимались на обучение по представлению Совета школы к 10 сентября и к 1 января. При этом кандидаты поступали по рекомендации уездного исправника и при условии успешной сдачи экзамена по русскому языку. Продолжительность обучения составляла три месяца. В программу подготовки входили следующие предметы: русский язык, общие понятия о законе и государственных учреждениях в империи. Кроме того, обучаемые изучали следующие уставы: о питейном и табачном сборах, лесной, строительный, пожарный. К предметам преподавания относился и порядок «оказания помощи в несчастных случаях, угрожающих человеку смертью, помощи во время скотских падежей»[7]. Систему подготовки составляло и практическое ознакомление учащихся с обязанностями полицейских урядников. При проведении практических занятий обучаемые составляли протоколы дознания по разного рода преступлениям и проступкам или знакомились с обязанностями полицейских урядников.

Преподавание в школе производилось практическими должностными лицами по приглашению начальника губернии и в пределах одобренных им программ безвозмездно.

По окончанию обучения выпускники подвергались «испытанию познаний, приобретенных в школе»[8]. Лица, успешно сдавшие выпускные экзамены, получали свидетельство об окончании курса за подписью заведывающего школой и выбывали из школы к местам своей службы, а лица, получившие неудовлетворительную оценку, оставались в школе на повторный курс обучения или исключались из школы как неспособные[9].

Школа содержалась из средства государства, для чего губернатором отпускалось единовременное пособие в размере 500 руб. серебром в год. Кроме того, средства на содержание школы составляли пожертвования, «сделанные школе лицами, сочувствующими цели ее учреждения и заинтересованными иметь вполне опытных и разумных

полицейских урядников»[10]. Снабжение школы бумагой, перьями, чернилами, карандашами, учебными пособиями, осветительным материалом, дровами, водой осуществлялось на средства, ежегодно отпускаемые на содержание школы.

По решению Совета школы из средств на ее содержание могли быть выданы суммы в качестве пособий учащимся в школе, «если будет замечен как у урядников, так и у кандидатов на должность урядников недостаток и неимение средств содержать себя в г. Могилеве и если наличие денег будет в избытке»[11].

Таким образом, изучение вопросов становления и развития школ по подготовке полицейских урядников, организации в них учебного процесса приводит к выводу о том, что их можно рассматривать как «родоначальников» профессиональной подготовки полицейских кадров.

© Удальцов А. А., 2018
© Ахмедов Ч. Н., 2018

[1] «Высочайше утвержденный проект Временного Положение о полицейских урядниках в 46-ти губерниях по общему учреждению управляемых». 9 июня 1878 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. LIII. Ч. 1. № 58610.
[2] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1286. Оп. 40. Д. 60. Л. 2; Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 9.
[3] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 2 об.
[4] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 13 об.–14.
[5] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 10.
[6] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 10 об.
[7] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 11.
[8] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 10 об.
[9] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 12 об.
[10] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 12 об.
[11] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 13.

В. А. Колесников*

ПЕРВЫЕ ШКОЛЫ ПО ПОДГОТОВКЕ ПОЛИЦЕЙСКИХ УРЯДНИКОВ: ПРОЕКТЫ И ИХ ФАКТИЧЕСКАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ

Крестьянская реформа 60-х годов XIX в. положила начало масштабным социально-экономическим и политическим трансформациям, модификации всего государственного механизма. Усиление социальной мобильности вследствие освобождения крестьян от крепостной зависимости, радикализация оппозиционной деятельности народничества по «деревенскому вопросу», рост криминальной активности на селе и в городе – все это в условиях аграрной страны с неизбежностью актуализировало проблему совершенствования института сельской полиции. Значительная роль в попытке ее решения принадлежала министру внутренних дел Л. С. Макову. Одним из первых шагов стало учреждение 9 июня 1878 г. в 46 губерниях должностей полицейских урядников. Практически сразу же возникла потребность в организационной форме их профессиональной подготовки, нормативные основы которой были заложены в ст. 4 «Временного положения о полицейских урядниках». Назначение на урядническую должность зависело от «испытания» уездным исправником кандидатов, «наиболее годных к полицейской службе»[1].

В процессе формирования образовательных организаций урядников отчетливо прослеживаются две «волны»: первая – в 1879–1881 гг., вторая – в 1887–1903 гг. Архивные материалы, введенные в научный оборот Ч. Н. Ахмедовым[2], свидетельствуют о том, что первая школа по подготовке полицейских урядников была открыта в конце 1879 г. в Гродно по инициативе губернатора Н. М. Цеймерна, который позднее являлся создателем подобных школ в Астраханской и Владимирской губерниях.

Гродненская образовательная организация открылась 30 декабря 1879 г., занятия начались со 2 января 1880 г. Изначально по вопросу о профессиональной подготовке урядников сформировался комплексный подход к соотношению в образовательном процессе теории и практики, целенаправленного обучения и самообразования. В отчете о первом выпуске указывалось: «Полицейская деятельность настоль-

* *Колесников Владимир Александрович* – профессор кафедры теории и истории государства и права Воронежского института МВД России, кандидат политических наук, доцент.

ко сложна и полицейские чины так близко сопрягаются с другими органами государственной власти, что преподавание исключительно на практической основе … немыслимо. Необходимо дать урядникам некоторые теоретические сведения, которые при доброй воле и любознательности доставили бы им возможность приобретать дальнейшие сведения и по окончании курса»[3].

В программу школы было включено изучение основ уголовного, и уголовно-процессуального законодательства, а также предписаний об административных правонарушениях; общих и специальных обязанностей полиции; сведений о первой помощи при несчастных случаях; информации по ветеринарной части. Наибольшее количество уроков (106) было отведено на формирование навыков по предупреждению и пресечению преступлений. В практическую часть обучения вошли решение задач по составлению различных протоколов и иных процессуальных документов, командировки для патрулирования по г. Гродно и участие в оперативных мероприятиях местной полиции, выезды под руководством брандмейстера на пожары и т. д. Первый выпуск гродненской школы состоялся 16 марта 1880 г. Всего до конца июля 1880 г. было осуществлено три «смены» подготовки полицейских урядников[4].

Донесения о проекте и об открытии гродненской школы вызвали живой интерес у руководства МВД и попытки распространить ее опыт на другие губернии. 5 мая 1880 г. 46 губернаторам, а также ряду градоначальников было направлено Отношение № 44, подписанное Л. С. Маковым, в котором министр выражал твердую уверенность, что начальники губерний «вникнув в значение и важность настоящего дела», «в непродолжительном времени» представят «предположения об устройстве» школ по подготовке полицейских урядников. Министр указал на необходимость «деятельного участия» и личного руководства губернаторов организацией подобных школ[5].

Реакция губернаторов на Отношение № 44 была представлена во второй половине 1880 г. в форме рапортов в МВД. В одном из первых – от тульского губернатора – указывалось, что открытие школы планируется 20 сентября 1880 г. К рапорту прилагались программы учебных дисциплин[6]. Первые донесения из губерний (май–август 1880 г.) в основном были положительными. В результате, кроме гродненской «уряднической школы», были открыты образовательные организации также, по меньшей мере, еще в трех губерниях – в Пермской (16 августа 1880 г.)[7], Курской (1 сентября 1880 г.)[8] и Тверской (2 сентября 1880 г.)[9]. Особый интерес представляет курская школа

полицейских урядников, выпустившая к концу июня 1881 г. 5 «смен»[10].

Определенная часть губернаторов продемонстрировала намерение учредить школы, приложив к рапортам различного рода проекты «Правил для школы» (в Вологодской губернии)[11], «Положения о школе» (в Могилевской губернии)[12], «Оснований для учреждения школы» (в Олонецкой[13] и Екатеринославской губерниях)[14]. В Подольской губернии по инициативе исполнявшего обязанности губернатора В. М. Глинки была создана специальная комиссия для выработки проекта учреждения школы полицейских урядников, в которую вошли советник губернского правления, правитель канцелярии и местный губернский исправник[15].

В основе представленных проектов лежал «гродненский опыт», но имелись также серьезные новшества. Так, в частности, в вологодской школе планировался прием не только урядников, но и околоточных надзирателей, проведение занятий по географии уряднических участков и еженедельных «репетиций пройденного»; в могилевском проекте говорилось о необходимости учреждения при школе специальной библиотеки; в рапорте подольского губернатора акцент был сделан на структуре управления и распорядке дня.

С сентября 1880 г. в рапортах губернаторов вначале осторожно, а затем и недвусмысленно стали формулироваться отказы обустраивать в вверенных им губерниях школы по подготовке полицейских урядников.

Главное препятствие в открытии школ начальники губерний видели в отсутствии источников финансирования. В отдельных рапортах (полтавском, орловском, бессарабском и др.) учреждение образовательных организаций ставилось в прямую зависимость от целевого выделения денег из государственного бюджета. В донесениях из других губерний (Нижегородской, Костромской и др.) указывалось, что открытие школ приостанавливается ввиду поиска денежных средств. В рапортах некоторых губернаторов содержались конструктивные предложения по изысканию источников финансирования. Так, к примеру, тверской губернатор предлагал решить проблему за счет перераспределения бюджетных средств, осваиваемых на местах[16]; начальник Новгородской губернии обещал найти деньги у благотворителей[17]; в Курской губернии школа финансировалась из средств, выделяемых земствами[18].

Финансовые проблемы усугублялись преобладавшим среди губернаторов общим скепсисом касательно целесообразности открытия

школ урядников. Так, в частности бессарабский губернатор 2 августа 1880 г. в письме директору Департамента полиции исполнительной МВД заявил, что проектируемая школа не гарантирует, что урядники не будут уволены «по неблагонадежности» или переведены на другую службу, и «тогда на места их должны поступать неподготовленные люди, которых опять нужно вызывать в школу»[19]. Донесение из Саратова содержало предположения, выраженные губернским съездом уездных исправников, что «обученные в школе урядники могут манкировать своими обязанностями, сознавая, что сделанные на их образования затраты будут удерживать начальство от увольнениях их от должности»[20].

Препятствия к открытию первых школ урядников актуализировались после отставки в августе 1880 г. Л. С. Макова с поста министра внутренних дел, а также с началом в официальных кругах после назначения на эту должность М. Т. Лорис-Меликова дискуссии о целесообразности института полицейских урядников. Во Всеподданнейшем докладе от 4 апреля 1881 г., на котором император поставил резолюцию «Согласен», новый министр указывал: «Опыт учреждения полицейских урядников не вполне оправдал надежд, возлагаемых на этих чинов полиции…»[21]. В русле новых веяний в письме Департамента государственной полиции тверскому губернатору 22 января 1881 г. сообщалось, «…что бывший Министр внутренних дел, обращая внимание господ губернаторов на учрежденную в г. Гродно школу для полицейских урядников, как на меру весьма полезную, этим еще не давал разрешения на открытие подобных школ…»[22].

© Колесников В. А., 2018

---

[1] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. LIII. Ч. 1. С. 399.

[2] *Ахмедов Ч. Н.* Исторический опыт профессиональной подготовки полицейских урядников в Российской империи // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 4. С. 25–27.

[3] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 1286. Оп. 40. Д. 60. Л. 31.

[4] РГИА. Ф. 1286. Оп. 40. Д. 60. Л. 280.

[5] РГИА. Ф. 1286. Оп. 40. Д. 60. Л. 182.

[6] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 21–21 об.

[7] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 69.

[8] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 84.

[9] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 66.

[10] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 84.

[11] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 4–7 об.

[12] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 10–15.
[13] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 24 об. – 28б об.
[14] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 34–37.
[15] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 53 об. – 58 об.
[16] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 20.
[17] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 47.
[18] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 84 об.
[19] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 41.
[20] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 51.
[21] Государственный архив Российской Федерации. Ф. 102. 2-е делопр. Оп. 38. Д. 258. Л. 2–3.
[22] РГИА. Ф. 1286. Оп. 41. Д. 39. Л. 77.

А. В. Кирнос*

ФОРМИРОВАНИЕ ШКОЛ ПОЛИЦЕЙСКОЙ СТРАЖИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ТРУДНОСТИ НАЧАЛЬНОГО ЭТАПА

Российская империя вступила в XX в. отягощенной серьезными политическими противоречиями, одним из проявлений которых стало нарастание деструктивной деятельности радикальных антиправительственных организаций. Стремительно в 1900–1902 гг. увеличивалось количество крестьянских бунтов, в том числе и связанных с сопротивлением местным властям – на 175 %[1]. Все это стимулировало очередной виток реформирования российской правоохранительной системы. Одним из рубежных событий стало формирование в 46 губерниях европейской России института уездной полицейской стражи. В соответствии с законом от 5 мая 1903 г. стража создавалась «временно впредь до общего переустройства местного управления» и предназначалась «для охранения благополучия, общего спокойствия и порядка в местностях, подведомственных уездной полиции»[2].

Соответствующей модификации требовала и профессиональная подготовка полицейских стражников. Одним из первых серьезных шагов в этом направлении стал циркуляр МВД № 6091 от 7 декабря 1905 г., в котором инспектирование и обучение стражи обращению с оружием и верховой езде поручалось чинам Отдельного корпуса жандармов[3]. 13 февраля 1906 г. была утверждена «Временная инструкция по заведованию строевою частью уездной полицейской стражи»[4].

Принятие данных нормативных правовых актов стало отправной точкой формирования системы профессиональной подготовки уездной полицейской стражи. Ее первой исторической формой стало строевое обучение без отрыва от исполнения непосредственных служебных обязанностей и покидания места дислокации. Так, в соответствии с приказом по Воронежскому губернскому жандармскому управлению от 27 июня 1906 г. № 91 в каждый уезд для подготовки, преимущественно раздельной, конной и пешей стражи назначались помощники инспектора стражи (начальника Воронежского жандармского управления) и офицеры полицейской стражи[5], обязанные специальными рапортами периодически отчитываться о ходе обучения

* *Кирнос Андрей Викторович* – начальник кафедры теории и истории государства и права Воронежского института МВД России, кандидат политических наук, доцент.

стражников[6]. Впоследствии подобные приказы регулярно обновлялись[7], к 1909–1910 гг. состав лиц, ответственных за «строевое обучение стражников» постепенно стабилизировался.

Параллельно на общеимперском уровне, учитывая дальнейшее обострение общественно-политической ситуации, осуществлялся поиск более оптимальных организационных форм профессиональной подготовки уездных стражников. Так, постановлением комиссии, учрежденной по делам полицейской стражи (май–июнь 1906 г.), была предусмотрена «необходимость сформирования в губернском городе особого резерва стражи, в котором каждый поступающий в стражу проходил бы определенный курс, по успешном его окончании назначался бы в отдельную команду»[8].

Изначально совершенствование профессионального обучения стражников столкнулось с серьезными проблемами. Во-первых, сказывалось общее недофинансирование российской полиции, самой малооплачиваемой в Европе. Как отмечали современники, «ни один полицейский чин не обеспечен материально в достаточной степени: жалованье, которое полицейские чиновники... получают, решительно недостаточно для семейного человека, а потому забота о необходимом в значительной мере отымает энергию у полицейских в их работе»[9]. Высший годовой оклад урядника составлял 480 руб. (из которых 100 руб. – квартирные), низший – 310 руб. (60 руб. квартирных). Оклады стражников достигали соответственно 240 и 200 руб. (в том числе 60 руб. квартирных)[10]. Такое материальное обеспечение было недостаточным и для самой России: содержание нижних полицейских чинов иногда было даже меньше заработка среднего рабочего. Именно поэтому даже сама идея введения образовательного ценза для поступления на службу в полицию долгое время отвергалась из-за несопоставимости оплаты труда и запросов лиц с соответствующим уровнем образования[11].

Во-вторых, Министерство внутренних дел, как верно подметил Е. Д. Проценко, издавна стремилось получать образованных чиновников из других министерств и ведомств[12]. На рубеже XIX–XX вв. ни одно из шести высших учебных заведений, подведомственных МВД, не осуществляло профессиональной подготовки полицейских. Законодательство империи не предусматривало устройства полицейских школ, отсутствовала сколько-нибудь существенная нормативная база, регламентировавшая этот процесс, в том числе и с учебно-методической стороны.

В-третьих, в государственной казне отсутствовали статьи расхо-

дов на содержание полицейских образовательных организаций. Если обучение каждого философа обходилось государству до 35 тыс. руб., медика – свыше 25 тыс., юриста – до 20 тыс., армейского офицера – 10 тыс. руб., то на подготовку полицейских, «охранявших первейшую необходимость всякого общежития», централизованно не тратилось ни копейки. Министерство финансов долго не проявляло настойчивости, предполагая, что увеличение расходов на образование полицейских приведет к повышению затрат для других категорий государственных служащих[13].

Существовал также и еще один проблемный фактор, обрисованный в мемуарах Н. П. Харламова, бывшего как вице-директором Департамента полиции, так и членом Совета министра внутренних дел: «Петербургские чиновники, опасаясь взять на себя ответственность, и не знакомые, конечно, достаточно с местными условиями, предпочитают перекладывать ответственность на провинциальные власти, отдавая им распоряжения, весь смысл которых, в сущности, сводится к одному, чтобы все обстояло благополучно»[14].

Вышеизложенное позволяет понять причины спонтанного, как и в случае с уряднических школами, формирования образовательных структур по профессиональной подготовке уездных полицейских стражников. Решающая роль по-прежнему принадлежала инициативным губернаторам. При этом зачастую Департамент полиции играл роль своеобразного «тормозящего фактора». Даже по мере того, как руководство МВД начало активнее поддерживать начинания начальников губерний, выделение им дополнительных финансовых ресурсов на обустройство школ из кредитов по содержанию местной полиции было минимальным – от 150 руб. до 4,5 тыс. руб. в год. Естественно, что выделяемых денег хватало только на оплату найма помещений с отоплением и освещением, а без финансовой поддержки губерний школы работать не могли[15].

Формирование специальных образовательных организаций по подготовке уездной полицейской стражи в губерниях шло в двух основных направлениях: либо посредством модификации уже функционировавших к тому времени уряднических школ (Пермь, Уфа, Петрозаводск и др.) либо через открытие новых школ, как это было, в частности, в Воронеже, Казани, Курске, Пензе, Саратове, Тамбове и т. д.

Вопрос о количестве школ уездной полицейской стражи в России в 1910-е годы, долгое время вызывал дискуссии. Наиболее часто упоминались 14 образовательных организаций, которые разные авторы относят как к 1911 г.[16], так и к 1917 г.[17] Самый оптимистичный ва-

риант приведен в письме Департамента полиции в штаб Отдельного Корпуса жандармов от 8 февраля 1911 г., в котором указывалось, что «ныне редкая губерния Европейской России не имеет школы для подготовки нижних чинов, причем обыкновенно школы субсидируются Министерством внутренних дел…»[18].

Вместе с тем, опираясь на архивные документы, в частности, на циркуляр МВД от 14 декабря 1911 г. № 20808, можно точно утверждать, что к декабрю 1911 г. школы для подготовки урядников и иных чинов уездной полицейской стражи действовали в 18 губерниях Российской империи: Архангельской, Бессарабской, Владимирской, Волынской, Воронежской, Гродненской, Киевской, Костромской, Курляндской, Новгородской, Пермской, Подольской, Псковской, Самарской, Саратовской, Симбирской, Ставропольской и Уфимской[19].

© Кирнос А. В., 2018

---

[1] *Анфимов А. М.* Экономическое положение и классовая борьба крестьян Европейской России. 1881–1904 гг. М., 1984. С. 219; *Сотникова Т. П.* Крестьянский протест в России начала XX века: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2011. С. 21–22.

[2] «Об учреждении в 46-ти губерниях европейской России полицейской стражи». 5 мая 1903 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е (далее – ПСЗ-3). Т. XXIII. Отд. I. № 22906. С. 477.

[3] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 102. 2-е д-во. Оп. 63. Д. 32. Ч. 2. Л. 17.

[4] ГАРФ. Ф. 102. 2-е д-во. Оп. 68. Д. 10. Ч. 90. Л. 20.

[5] ГАРФ. Ф. 110. Оп. 21. Д. 104. Л. 56–56 об.

[6] Государственный архив Воронежской области (далее – ГАВО). Ф. И-1. Оп. 2. Д. 343.

[7] ГАРФ. Ф. 110. Оп. 21. Д. 105. Л. 3–3 об. 4, 34–34 об., 85; Д. 107. Л. 17–17 об.

[8] ГАРФ. Ф. 102. 2-е д-во. Оп. 57. Д. 17. Ч. 34/9. Л. 433.

[9] *Френкель А. С.* Средства для борьбы с разбоем на Кавказе (Реферат, читанный в Кавказском Юридическом Обществе 10 января 1898 г). Тифлис, 1898. С. 44.

[10] «Краткая объяснительная записка к заключению Междуведомственной Комиссии под председательством А. А. Макарова по преобразованию полиции в Империи» // ПСЗ-3. Т. XXIII. С. 67–69.

[11] *Коновалов И. А.* Кадровое обеспечение и служебная подготовка сотрудников полиции в Сибири в дореволюционный период // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2015. № 1(42). С. 34.

[12] *Проценко Е. Д.* Государственная образовательная политика в системе МВД России: историко-правовой анализ: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1998. С. 39.

[13] *Лысенко В. В.* Правонарушения в сфере общественной нравственности и полиция России (История и современность). СПб., 1997. С. 139.

[14] *Харламов Н. П.* [Записки бюрократа]. Смерть и погребение Льва Толстого // Российская государственная библиотека. Отдел рукописей. Ф. 261. К. 20. Д. 3. Л. 21.

[15] *Лысенко В. В.* Полиция дореволюционной России и противоправные проявления в области общественной нравственности: Дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 1998. С. 182.
[16] *Климачков В. М., Шатилов С. П.* Становление и развитие юридического образования в России. Барнаул, 2014. С. 87.
[17] *Токарева С. Н.* Профессиональная подготовка служащих полиции начала XX столетия (по материалам Центрального Черноземья России) // История государства и права. 2012. № 24. С. 35–38.
[18] ГАРФ. Ф. 102. 2-е д-во. Оп. 68. Д. 23. Л. 4.
[19] ГАРФ. Ф. 102. 2-е д-во. Оп. 68. Д. 10. Ч. 90. Л. 70.

Ч. Н. Ахмедов*

ВОПРОСЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ЧИНОВ ПОЛИЦИИ В МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КОМИССИИ СЕНАТОРА А. А. МАКАРОВА

В начале XX в. государством и обществом была осознана необходимость очередной ремы полиции. Для ее разработки П. А. Столыпиным в конце 1906 г. была создана Межведомственная комиссия под руководством заместителя министра внутренних дел сенатора А. А. Макарова.

Задачи предстоящей реформы заключались в том, чтобы «провести реорганизацию системы управления полицией, на местах ввести должность заместителя губернатора, градоначальника по полицейской части, который руководил бы всей полицией в губерниях»[1]. Что касается улучшения комплектования полиции и образовательного ценза ее чинов, правительство планировало принимать меры по повышению «уровня доверия общества к полиции, престижа полицейской службы, поднятию образовательного ценза полицейских, расширению сети специальных учебных заведений для подготовки полицейских, окончание которых должно было стать одним из важных условий продвижения по службе»[2].

По мнению членов этой Комиссии, один из первых недостатков организации полицейской службы – это «неправильное определение условий прохождения полицейской службы»[3]. «Действующий закон, как было отмечено дальше, не устанавливает для полицейской службы никаких ограничений и не устанавливает образовательного и иного служебного ценза. Закон даже не устанавливает каких-либо ограничений для приема на полицейскую службу, хотя специальные условия полицейской службы требуют от кандидата специальной подготовки исходя от занимаемой должности»[4].

Признавая цензовый принцип формирования одним из основных, члены Комиссии пришли к выводу, «что каждую полицейскую должность может занимать лицо, которое, во-первых, удовлетворяет определенным условиям, во-вторых, обладает известным уровнем общего образования, и, в-третьих, как правило, имеет по предшествующим прохождениям службы надлежащий служебный навык и

* *Ахмедов Чингиз Нарман оглы* – заместитель начальника кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

нужные специальные познания»[5].

По убеждению Комиссии, указанные меры приведут к положительным последствиям, «закроют доступ в полицию лицам с запятнанным прошлым, поднимут вообще уровень личного служебного состава и сделают возможным назначать на ответственные должности людей, обладающих более высоким образованием и технической подготовкой»[6].

Предложения этой Комиссии легли в основу Проекта «О преобразовании полиции в Империи», который состоял из следующих глав:

1. «Постановления общие» (ст. 1–13);
2. «Виды полиции» (ст. 14–23);
3. «Устройство полиции» (ст. 24–124);
4. «Расходы на содержание полиции» (ст. 125–164);
5. «Условия полицейской службы» (ст. 165–202);
6. «Порядок подчинения и сношений полицейских чинов» (ст. 203–230)[7].

Одно из значимых направлений преобразования полиции члены Комиссии видели в профессиональной подготовке ее чинов. В объяснительной части разработчики Проекта указывали, что «надлежащее исполнение чинами полиции лежащих на них сложных и трудных обязанностей требует непременной подготовки этих чинов как для всякого дела, особого навыка и опыта, но и знакомства с рядом постановлений законодательного характера»[8]. Далее отмечалось, что «в настоящее время упомянутых школ и курсов, как постоянно установленных, почти не имеется. Необходимость же создания их, по глубокому убеждению Комиссии, настолько очевидна, что не нуждается вовсе в доказательствах»[9].

На основании отд. VI гл. 3 «Полицейские курсы и школы» была предусмотрена организация полицейских курсов и школ. Согласно ст. 123 министру внутренних дел, шефу жандармов предоставлялось право организовать:

1) особые курсы для подготовки к полицейской службе офицеров и нижних чинов Отдельного корпуса жандармов и классных чинов полиции;

2) особые полицейские школы для подготовки к службе нижних чинов полиции (урядников, городовых и стражников).

Кроме того, при этих школах было предусмотрено «производство испытаний в грамотности и в знакомстве с полицейской службой лиц, желающих поступить на упомянутые полицейские должности»[10]. Подготовка на указанных курсах и в школах чинов полиции должна

была осуществляться на основе программы, утвержденной министром внутренних дел, шефом жандармов.

Очевидно, что непростую задачу подготовки кадров без государственной поддержки реализовать было невозможно, по-прежнему ее решение было возложено на губернаторов (начальников областей или градоначальников). Для подготовки низших чинов полиции к службе по распоряжению губернаторов в губерниях учреждались особые школы[11], в которых должны были готовить чинов уездной полиции. При этом оговаривалось, что «…в целях возможной экономии средств казны, предполагается учреждать означенные школы, в пределах имеющих быть отпускаемыми на сие средств, в тех местностях, в коих встречается в них наибольшая нужда и где содержание школы потребует наименьших расходов»[12]. Также указывалось, что в некоторых губерниях открытие одной школы может оказаться нецелесообразным, а в других – придется учреждать по несколько школ[13]. Поэтому было предложено учреждать школы не в каждой губернии, а с таким расчетом, чтобы они обслуживали несколько губерний. Планировалось осуществлять подготовку чинов полиции в учебных заведениях двух видов: на курсах, где готовили бы всех классных чинов полиции, в том числе жандармской (как офицерских, так и нижних) и школах – для нижних чинов полиции общей и уездной полицейской стражи[14].

На основании ст. 124 Проекта, выработанного Межведомственной комиссией под председательством сенатора А. А. Макарова губернатору (градоначальнику) предоставлялось право выдавать обучающимся в полицейских школах, а также готовившимся к испытаниям лицам, до определения их на полицейскую службу, денежные пособия из средств, опускаемых из фонда Министерства внутренних дел на подготовки чинов полиции[15]. Хотя не был установлен размер отпускаемого пособия, финансирование обучаемых за счет государства в период их обучения могло бы способствовать комплектованию уездной полиции наиболее подготовленными кадрами.

Но реализовать планы по созданию системы полицейского образования не удалось. Представленный в сентябре 1913 г. в Государственную думу проект «О преобразовании полиции в Империи» так и не был утвержден. Причиной тому был «бюрократизм и волокита, свойственные аппарату управления самодержавия, ослабление реформаторского импульса правительства, нежелание большинства депутатов Государственной думы голосовать за увеличение расходов на полицию»[16], реорганизация корпуса жандармов, снятие с него поли-

цейских обязанностей, отсутствие финансирования чинов полиции за счет государства, различные разногласия между заинтересованными министерствами (финансов, внутренних дел, юстиции, государственного контроля) и должностными лицами при рассмотрении проекта. Кроме того, вступление России в Первую мировую войну отодвинуло своевременное рассмотрение проекта. В результате, еще в 1916 г. проект находился на рассмотрении в Государственной думе. Однако, полицейскую реформу, за исключением некоторых ее положений, из-за усилившегося революционного движения, реализовать не удалось[17]. Долгожданный нормативный акт так и не был принят до ликвидации полиции как органа государственной власти в системе механизма государства.

Можно констатировать, что до 1917 г. профессиональная подготовка чинов полиции определенного системного правового регулирования в полной мере не получила.

© Ахмедов Ч. Н., 2018

---

[1] *Борисов А. В.* Министры внутренних дел России. 1802 – октябрь 1917. СПб., 2000. С. 229.

[2] Там же.

[3] *Краткая* объяснительная записка к заключению Межведомственной комиссии под председательством Сенатора А. А. Макарова, по преобразованию полиции в империи. СПб., 1911. С. 40.

[4] Там же. С. 40–41.

[5] Там же. С. 42.

[6] Там же. С. 43.

[7] Учреждение полиции с постатейными объяснениями // Проект, выработанный Межведомственной комиссией под председательством Сенатора А. А. Макарова. СПб., 1911. С. 2–3.

[8] Там же. С. 222–223.

[9] Там же. С. 221.

[10] Там же. С. 220.

[11] Государственный архив Российской Федерации. Ф. 102. Оп. 262. 1908. Д. 33. Л. 53; Учреждение полиции с постатейными объяснениями. С. 225; *Проценко Е. Д.* Государственная образовательная политика в системе МВД России (историко-правовой анализ): Дис. … докт. юрид. наук. СПб., 1998. С. 123–124.

[12] Учреждение полиции с постатейными объяснениями. С. 225.

[13] Там же.

[14] Там же. С. 227.

[15] Там же. С. 228.

[16] Учреждение полиции с постатейными объяснениями. С. 226; *Проценко Е. Д.* Государственная образовательная политика в системе МВД России (историко-правовой анализ): Дис. … докт. юрид наук. С. 124.

[17] *Кольцова М. В.* Профессиональная подготовка полицейских кадров Российской империи в период с 1907 г. до февраля 1917 г. (историко-правовое исследование): Дис. … канд. юрид наук. М., 2005. С. 59; *Ялтаев Д. А.* Уездная полиция в Казанской губернии в 1862–1917 годах (по материалам чувашских уездов): Дис. … канд. ист. наук. Чебоксары, 2004. С. 34.

А. А. Швец*
И. В. Яблонский**

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ШКОЛ ПО ЛИКВИДАЦИИ НЕГРАМОТНОСТИ МИЛИЦИОНЕРОВ В ЕКАТЕРИНОДАРЕ В 1920 ГОДУ

В марте 1920 г. с окончательным установлением Советской власти в Екатеринодаре незамедлительно стала проводиться активная работа по организации местных органов советской Рабоче-Крестьянской милиции. Уже 19 марта, то есть буквально через день после вступления в кубанскую столицу частей Красной Армии, была образована Екатеринодарская отдельско-городская милиция, а менее чем через месяц, 10 апреля, в соответствии с приказом Северо-Кавказского революционного комитета было создано Управление рабоче-крестьянской милиции Кубано-Черноморской области[1].

Как известно, главная социальная опора большевистской власти в лице рабочих и крестьян и одновременно основной источник комплектования милицейских кадров являлась в основной своей массе крайне малограмотной. Естественно, что данная проблема не миновала и местные органы внутренних дел. Так, по информации культурно-просветительного отделения Кубано-Черноморского областного управления милиции в Екатеринодаре по состоянию на 21 мая 1920 г. «милиционеров и служащих учреждений милиции насчитывалось около 1500 человек, из них неграмотных 2,5 % и малограмотных 22 %»[2]. Уместно предположить, что грамотность большей части остального личного состава также была весьма условной, поскольку это считалось обыденным явлением для начала 20-х годов прошлого века. Вместе с тем, необходимо отметить, что работа по ликвидации неграмотности в милицейской среде испытывала серьёзные трудности ввиду отсутствия подготовленных педагогических кадров. По этому поводу заведующий областным управлением милиции Московский неоднократно обращался в отдел народного образования Кубано-Черноморской области с письмами следующего содержания: «Не

* *Швец Анна Анатольевна* – доцент кафедры теории и истории права и государства Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук.

** *Яблонский Иван Владимирович* – доцент кафедры теории и истории права и государства Краснодарского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

имея опытных и вообще инструкторов в культурно-просветительной работе, культ-просвет убедительно просит прислать их, если имеются хотя бы для некоторых теоретических указаний по вопросам… школьной и других видов работ»[3].

В этих непростых условиях руководство Кубано-Черноморского областного управления милиции начинает предпринимать энергичные меры по борьбе с неграмотностью среди сотрудников органов внутренних дел. С конца мая 1920 г. осуществлялась подготовительная работа по организации школ для личного состава милиции. С этой целью в Екатеринодаре были «подысканы» пять помещений, упоминаемые в архивных документах следующим образом:

«1) Школа Журавлёвой (Рашпилевская, 25)», на 75 мест, в которой планировалось обучать 50 неграмотных и 25 малограмотных милиционеров;

2) «Троицкое училище (угол Карасунской и Гривенской)» для 75-ти малограмотных милиционеров;

3) «Школа Николаевой» для 75-ти малограмотных милиционеров;

4) «Дмитриевское училище», рассчитанное также на 75 человек;

5) «3-е Внш. Нач. училище (в 4 районе гормилиции)», где предполагалось обучать 50 сотрудников.

Личный состав подразделялся на учебные группы по 25 человек в каждой, занятия с которыми ввиду тесноты учебных классов планировалось проводить поочередно по два раза в неделю после 7 часов вечера согласно графику. Таким образом, мы можем определить примерную численность единовременно обучаемых в указанных школах в 350 человек, в том числе 50 неграмотных, занятия с которыми должны были проводить всего «5 человек учителей», то есть по одному на школу. Педагогам предписывалось «на местах выяснить подготовленность т. милиционеров в их грамотности и общем развитии». Далеко не все из перечисленных «школ» были обеспечены учебными пособиями, которые планировалось выдавать «по мере надобности под ответственность учащихся». Также необходимо отметить, что все школы прошли своеобразную процедуру регистрации, что выразилось в выдаче «каждому училищу» подотделом внешкольного образования удостоверений «от 25 мая сего года за № -675 об утверждении их за культпросветом при областном управлении милиции»[4].

7 июня заведующая культурно-просветительным отделением Ревинская рапортовала руководству областного управления милиции об открытии школ грамоты, которые «начнут функционировать с среды

9 июня. В этот день будет произведено милиционерам испытание и будут составлены списки на учебные пособия соответственно занятиям т. милиционеров». Кроме того, в рапорте имело место ходатайство «сделать распоряжение об освобождении указанных в списках т. милиционеров в намеченные дни и часы от прямых обязанностей»[5].

Несомненно, интерес представляет и процедура определения кандидатов на обучение и отнесения их к той или иной категории обучаемых. Как следует из «Протокола Общего собрания членов всех районных Культурно-просветительных комиссий совместно с Политико-Просветительным отделом Областного Управления Милиции и Заведывающими школами милиционеров» для наиболее эффективной работы школ поступающих милиционеров надлежало путем вступительного экзамена «разделить на четыре степени грамотности: 1-я степень – неграмотные, 2-я степень – малограмотные, 3-я степень – средне-грамотные, 4-я – хорошо грамотные». По всей видимости, милиционеры, отнесенные к четвертой категории, от посещения занятий в школах освобождались. Кроме того, упомянутое выше собрание своим решением обязало городских «библиотекарей каждого района уделять побольше внимания для распространения среди товарищей милиционеров литературы»[6]. Подводя итоги проделанной работы, заведующий областной милицией Московский в своём приказе от 17 июня 1920 г. № 74 констатировал: «Во исполнение приказа Революционнаго Военнаго Совета Республики от 4 Сентября 1919 г. за № 1415 и согласно Временнаго Положения о школах грамотности, утвержденнаго РВСР, Областным Управлением Милиции, с соглашения и содействия Отдела Народнаго Образования Кубанско-Черноморской Области, открыто в гор. Екатеринодаре 5 школ грамоты для милиционеров». Также на все районные культурно-просветительные комиссии согласно этому приказу возлагалась обязанность «в деле управления, оборудования, снабжения пособиями и аккуратности посещения товарищами Милиционерами школ грамотности принимать самое деятельное участие, входя в руководящие школьные органы»[7].

25 июня 1920 г., когда первые екатеринодарские школы уже приступили к работе, в областное управление милиции был направлен секретный циркуляр уполномоченного Главного управления милиции НКВД РСФСР по организации милиции на Кавказе П. Салина, в котором говорилось: «Исходя из имеющихся в моем Управлении материалов о низком культурном уровне и полнейшей неграмотности т. милиционеров в горных районах Кубанской обл., руководствуясь

общей Инструкцией по организации милиции, не допускающей неграмотных граждан к несению службы в рядах милиции, и принципом Советской Власти привлечь беднейший класс к строительству нового Социалистического государства и широко использовать энергию пролетарских масс, вынужденный обстоятельствами, считая долгом устранения подобных явлений, в целях успешного проведения культурно-просветительных работ, предлагаю принять энергичные меры к устройству школ грамоты и прочих культурно-просветительных работ среди Сов. Раб. Кр. Милиции на местах»[8]. В связи с этим вслед за Екатеринодаром к октябрю 1920 г. семь аналогичных школ грамоты для милиционеров будут организованы во всех отделах (уездах) Кубано-Черноморской области, в которых за полгода будет прочитано 574 общеобразовательных и 79 политических лекций[9].

Примечателен и тот факт, что наиболее активные малообразованные милиционеры Екатеринодара, проявляя заинтересованность в скорейшем повышении уровня собственных знаний, 19 июля 1920 г. обратились с ходатайством «о введении ежедневных занятий с 7 до 10 ч. вечера для более успешного прохождения азбуки». При этом руководство городской милиции, охотно поддержав подобную инициативу, освободило указанную категорию сотрудников «от исполнения служебных обязанностей в вечернее время сроком на две недели»[10]. Более того, «Общее собрание милиционеров 1-го района Рабоче-Крестьянской Советской милиции г. Екатеринодара», состоявшееся 9 июля 1920 г. постановило учредить «еженедельное однодневное общее собрание с целью просвещения – каждую пятницу для слушания лекций и чтения политических книг в 8 часов вечера», обязав к посещению «такового собрания каждого милиционера свободного от наряда»[11].

Таким образом, обучение элементарной грамоте сыграло немаловажную роль в приобщении многих сотрудников кубанской милиции «к культуре и активной общественной деятельности, пробуждало у них еще большую жажду к знаниям и открывало дорогу»[12] для определенного служебного роста в будущем и поступления в специализированные милицейские учебные заведения более высокого уровня, создававшиеся на Юге РСФСР с 1921 г.

Помимо осуществления мероприятий по ликвидации безграмотности среди рядового и младшего командного состава руководство Кубано-Черноморского областного управления милиции было озабочено и проблемой подготовки более квалифицированных кадров. По

этой причине и «ввиду того, что для работы по Милиции в областном масштабе необходимы опытные и политически-образованные работники» начиная с лета 1920 г. «наиболее развитых и политически благонадёжных» милиционеров Кубано-Черноморской области «из числа коммунистов и кандидатов на вступление в РКП(б)» стали направлять в Школу партийного и советского строительства Политического отдела тыловых частей IX-ой Кубанской армии, дислоцировавшейся в то время в г. Екатеринодаре[13].

Вместе с тем, архивные документы свидетельствуют, о том, что в июле 1920 г. политико-просветительный отдел Кубано-Черноморского областного управления милиции «для поднятия уровня юридических элементарных знаний товарищей милиционеров» высказывал предложение об организации собственной подготовительной школы, «в коей милиционеры получили бы необходимое понятие юридического права, составление протоколов, ведение дознаний следственного розыска и других наук, необходимых для всякого милиционера»[14]. Однако сведений о реализации данной инициативы на том этапе не сохранилось, но, на наш взгляд, её с уверенностью можно считать прологом к созданию первого на Кубани образовательного учреждения по профессиональной подготовке сотрудников органов внутренних дел – Кубанско-Черноморских областных командных милиционных курсов, к организации которых будет преступлено уже в феврале следующего 1921 г.

В заключение необходимо отметить, что создание и функционирование описанных выше школ осуществлялось без четких организационных и учебных планов, при отсутствии какой-либо единой программы обучения. Несмотря на это, школам в целом удалось выполнить своё основное предназначение по ликвидации безграмотности, пусть и не в полной мере, и частичному повышению культурного уровня сотрудников милиции. Их деятельность следует рассматривать как важный и неотъемлемый этап, подготовивший почву для создания в 1921 г. первого в г. Краснодаре и на Кубани специального милицейского учебного заведения качественно иного уровня.

© Швец А. А., 2018
© Яблонский И. В., 2018

[1] *Борисов Е. Г., Карпенко Л. Т., Неволина А. М.* и др. В борьбе и тревоге. Из истории милиции Кубани. 2-е изд. Краснодар, 1971. С. 217–218.

[2] Государственный архив Краснодарского края (далее – ГАКК). Ф. Р-103. Оп 1. Д. 129. Л. 16.
[3] ГАКК. Ф. Р-103. Оп 1. Д. 129. Л. 16.
[4] ГАКК. Ф. Р-103. Оп. 1. Д. 129. Л. 54–54 об.
[5] ГАКК. Ф. Р-103. Оп. 1. Д. 129. Л. 59.
[6] ГАКК. Ф. Р-103. Оп. 1. Д. 91. Л. 12.
[7] ГАКК. Ф. Р-103. Оп. 1. Д. 129. Л. 100.
[8] ГАКК. Ф. Р-103. Оп. 1. Д. 129. Л. 115.
[9] *Борисов Е. Г., Карпенко Л. Т., Неволина А. М.* и др. В борьбе и тревоге. Из истории милиции Кубани. С. 28.
[10] ГАКК. Ф. Р-103. Оп. 1. Д. 91. Л. 14.
[11] ГАКК. Ф. Р-103. Оп. 1. Д. 91. Л. 15.
[12] *Борисов Е. Г., Карпенко Л. Т., Неволина А. М.* и др. В борьбе и тревоге. Из истории милиции Кубани. С. 29.
[13] ГАКК. Ф. Р-103. Оп. 1. Д. 134. Л. 5–10, 12–13.
[14] ГАКК. Ф. Р-103. Оп. 1. Д. 134. Л. 11.

Е. В. Сальников*
Л. Ю. Щербакова**

ПОДГОТОВКА СОТРУДНИКОВ МИЛИЦИИ НА ОРЛОВЩИНЕ В 1950-Х – 1970-Х ГОДАХ

В послевоенные годы перед Орловской областью остро стояла проблема подготовки кадров для службы в милиции. Большие потери на фронтах и в тылу, необходимость восстановления народного хозяйства, отсутствие возможности получения среднего образования в связи с оккупацией и ряд других факторов порождал нехватку квалифицированных сотрудников органов внутренних дел рассматриваемого периода. Степень сложности ситуации повышало продолжающееся на протяжении ряда лет реформирование структуры правоохранительных органов, завершившееся в общем и целом к 1954 г. В ситуации неопределенности ведомственной принадлежности органов милиции трудно было определить стратегию кадровой работы и построить адекватную актуальным задачам систему подготовки сотрудников милиции.

Как свидетельствуют архивные документы УМВД России по Орловской области, в середине 1955 г. из 17 работников отдела уголовного розыска УВД Орловского облисполкома 15 не имели среднего образования. Из 13 работников отдела БХСС не имели среднего образования 7 человек, из 10 работников отдела пожарной охраны не имело среднего образования 4 человека. Из 15 работников Дмитровского отдела милиции не имели среднего образования 13 человек, в Троснянском райотделе из 12 человек не имели среднего образования 8[1].

Милицейская подготовка в начале 1950-х годов строилась по программам 1952 г. Ими предусматривалось проведение учебных занятий продолжительностью до 240 часов в год. Однако же на деле, качество проведения подобных занятий было неудовлетворительным, а в отдельных случаях занятия просто отсутствовали. Так, в приказе начальника УМВД Орловской области от 16 августа 1954 г. «О состоянии учебы в отделах и подразделениях УМВД» констатируется, что

* *Сальников Евгений Вячеславович* – начальник кафедры социально-философских дисциплин Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова, доктор философских наук, доцент.

** *Щербакова Лариса Юрьевна* – заместитель начальника Орловского юридического института МВД России имени В. В. Лукьянова (по научной работе), кандидат юридических наук.

из всех подразделений УМВД занятия регулярно проводятся по утвержденным планам только в ОИТК, тюремном, пожарном и архивном отделах, МПВО, медслужбе и тюрьме № 2. В Спецотделе, отделах кадров, финансовом, хозяйственном, секретариате и в тюрьме № 1 занятия прекращены и до настоящего времени не возобновлены, несмотря на неоднократные требования на этот счет со стороны руководства УМВД[2].

К началу 1956 г. ситуация качественного изменения не претерпела. В приказе от 17 января 1956 г. «О повышении служебной квалификации начсостава УМВД и проведении спецучебы в отделах и подразделениях УМВД» уровень проведения специальной подготовки личного состава оценивается как низкий. В приказе отмечается, что «учебные занятия носят узко практический характер, многие из них сводятся к простому чтению или пересказыванию приказов и инструкций. Начальники отделов ослабили контроль за проведением спецучебы, к проведению занятий допускают лиц, недостаточно подготовленных, и перед проведением занятий наличие конспектов у них не проверяют»[3].

Требовалось принимать неотложные меры по повышению уровня подготовки сотрудников милиции. Это осознавалось на самом высоком уровне и нашло свое выражение в ряде приказов министра внутренних дел в 1955–1956 гг. и Постановлении Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 25 октября 1956 г., в котором предписывалось качественно улучшить уровень подготовки сотрудников милиции.

7 декабря 1955 г. была утверждена новая методика служебной и боевой подготовки личного состава органов, частей и подразделений милиции. Методика предусматривала подготовку сотрудников на учебных сборах и текущую подготовку. Подготовка на учебных сборах для лиц, впервые принимаемых на службу в милицию должна была осуществляться по 400-часовой программе в течение 50 учебных дней. Помимо этого вводились учебные сборы для личного состава милиции по 240-часовым программам подготовки (30 учебных дней). На текущую подготовку отводилось 8 часов в месяц (80 часов в год; июль, август – перерыв). Помимо этого, проводились политзанятия и занятия по строевой, физической подготовке и самбо.

Для осуществления такой подготовки 25 декабря 1956 г. в штатном расписании УВД Орловского облисполкома появляется самостоятельное подразделение, призванное осуществлять задачу проведения профессиональной подготовки сотрудников милиции – учебный

пункт, постоянный состав которого составлял всего два человека – начальника и инспектора.

Наряду с вопросом профессиональной подготовки сотрудников, остро стояла проблема профессионального совершенствования, то есть получения сотрудниками высшего или, по крайней мере, среднего специального юридического образования. Решение этого вопроса затрудняло тяжелое экономическое положение страны, исключавшее возможность массового заочного обучения сотрудников, не говоря уже об очном высшем или среднем специальном образовании. При этом собственных высших или средних специальных учебных заведений на Орловщине в тот период не было. В этой связи, наиболее адекватным ответом на вызовы ситуации стало создание учебно-консультативного пункта среднего специального милицейского учебного заведения, что позволило бы обучить сотрудников без их выезда в иной регион и минимизировать расходы на повышение их квалификации.

Попытки создания учебно-консультационного пункта предпринимались на Орловщине одновременно с созданием учебного пункта, осуществлявшего первоначальную подготовку. Так, в архивные материалы содержат упоминание о проведении экзаменов в январе 1954 г. у слушателей заочников второго курса Львовской специальной средней школы милиции МВД СССР в Орле. Однако, удаленность Львовской школы милиции и ряд других факторов привел к тому, что в 1957 г. было принято решение образовать на базе УВД Орловского облисполкома учебно-консультационный пункт Московской специальной средней школы милиции МВД РСФСР. 1 октября 1958 г. первый набор сотрудников УВД Орловского облисполкома зачислен в слушатели МССШМ МВД РСФСР. Во многом образование учебно-консультационного пункта есть заслуга Залмана Моисеевича Левита.

Для обеспечения эффективности образовательного процесса слушателям-заочникам из состава милиции УВД Орловского облисполкома в приказном порядке были созданы специальные условия для обучения. 10 октября 1958 г. начальник УВД Орловского облисполкома подписывает Приказ № 254 «О проведении межсессионных занятий со слушателями-заочниками 1 курса Орловского учебно-консультативного пункта МССШМ МВД РСФСР. В этом Приказе с целью создания более благоприятных условий для самостоятельной работы и повышения качества учебы слушателей-заочников от руководителей структурных подразделений УВД требовалось предоставлять слушателям заочникам за счет времени, отведенного на проведе-

ние занятий по спецподготовке один свободный от работы день ежемесячно для занятий с преподавателем[4].

Занятия предполагалось проводить в третью среду каждого месяца по 8 часов в помещениях учебного пункта или клуба УВД. Для слушателей заочников из районов области организовывались 2 раза в семестр учебно-методические сборы общей протяженностью 5 суток. При этом неявка на занятия рассматривалась как невыход на работу.

Помимо этого, слушатели-заочники прибывали на учебно-консультативный пункт в Орел на три сессии за весь период обучения и итоговую сдачу государственных экзаменов. Общий срок обучения составлял три года. Важную роль играл контроль за обучением сотрудников. Так, по итогам сессии, проходившей с 10 по 29 ноября 1961 г., трое слушателей были отчислены из школы за несерьезное отношение к учебе и крайне низкую успеваемость. При этом приказ начальника УВД предписывал отделу кадров представить соображения о целесообразности дальнейшего прохождения службы данных сотрудников в рядах милиции.

Высокий уровень проводимых занятий, качественная подготовка, достойные условия все это создавало положительный имидж учебно-консультационному пункту и позволило образовать Орловское отделение факультета заочного обучения Высшей школы МВД СССР, что позволило получать уже высшее юридическое образование. Развитие системы ведомственного образования, а именно реформирование Высшей школы МВД СССР и создание в 1976 г. Орловской специальной средней школы милиции МВД СССР привело к исчезновению как учебного пункта, так и Орловского отделения ФЗО ВШ МВД СССР. Однако следует признать, что к этому моменту свою задачу по качественному изменения кадрового потенциала, повышению уровня подготовки сотрудников милиции данные учебные заведения выполнили в полном объеме. Во многом благодаря решению кадровых проблем престиж советской милиции в 1970-х – 1980-х годах существенно возрос и сформировался положительный имидж советского милиционера.

© Сальников Е. В., 2018
© Щербакова Л. Ю., 2018

[1] ОСФ ИЦ УМВД России по Орловской области. Ф 3. Коллекция приказов начальника УВД Орловского облисполкома. Оп. 9. Ед. хр. 34.
[2] Там же. Оп. 12. Ед. хр. 49.
[3] Там же. Оп. 14. Ед. хр. 12.
[4] Там же. Оп. 15. Ед. хр. 51.

С. А. Буткевич*

ВЕДОМСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В КРЫМУ: РЕТРОСПЕКТИВА И СОВРЕМЕННОСТЬ

История профессиональной подготовки сотрудников ОВД Крыма берёт своё начало 25 декабря 1921 г., когда в г. Симферополе были открыты курсы красных командиров милиции. Непосредственно на территории, где в настоящее время расположен Крымский филиал Краснодарского университета МВД России (ул. академика Х. Х. Стевена, д. 14), ведомственное учебное заведение возникло в 1965 г. как временный учебный пункт при Управлении охраны общественного порядка Крымской области по первоначальному обучению вновь принятых участковых уполномоченных и милиционеров.

С сентября 1974 г. учебное заведение функционирует как межобластная школа по подготовке младшего и среднего начальствующего состава, а с сентября 1985 г. становится учебным центром УВД Крымоблисполкома. Далее следует последовательная реорганизация – от училища профессиональной подготовки работников милиции УВД (МВД) Крыма (1992), Симферопольского училища милиции МВД Украины (декабрь 1993 г.) до Крымского факультета Университета внутренних дел (1997)[1]. Параллельно открываются школа подготовки резерва руководящих кадров (январь 1987 г.) и Евпаторийское училище профессиональной подготовки работников милиции УВД Республики Крым (август 1993 г.). В ноябре 2001 г. на базе Крымского факультета Национального университета внутренних дел и Симферопольского факультета Одесского института внутренних дел был создан Крымский юридический институт Национального университета внутренних дел[2].

В марте 2008 г. Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних был передан в состав Одесского государственного университета внутренних дел, после чего стал базовым высшим учебным заведением по подготовке кадров для ОВД Автономной Республики Крым и г. Севастополя. Институт осуществлял образовательную деятельность по государственному заказу и вне-

* *Буткевич Сергей Анатольевич* – заместитель начальника Крымского филиала Краснодарского университета МВД России (по учебной и научной работе), кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист Республики Крым.

бюджету по специальностям «Правоведение», «Правоохранительная деятельность» (бакалавриат, специалитет, магистратура), «Государственная служба» (магистратура) и имел самый мощный в регионе научно-педагогический потенциал, ядро которого составляли доктора и кандидаты наук, в том числе со значительным опытом работы в практических подразделениях ОВД.

В институте издавался рецензируемый научный журнал «Крымский юридический вестник», действовал диссертационный совет (единственный в Крыму по юридическим наукам) с правом принятия к рассмотрению и проведения защит диссертаций на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальностям: 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право; 21.07.05 – служебно-боевая деятельность сил охраны правопорядка. За время работы диссертационного совета (2009–2011 гг.) защищено более 20 диссертаций. Кроме этого, под руководством ведущих учёных института развивались 4 научные школы, осуществлялась подготовка научно-педагогических кадров в адъюнктуре и аспирантуре. Наибольший вклад в данной области вносят профессоры Юрий Валентинович Дубко и Вячеслав Вячеславович Коноплёв.

В 2011 г. в процессе реорганизации системы ведомственных высших учебных заведений деятельность института была приостановлена и обучение не осуществлялось. Однако проведённый в дальнейшем мониторинг рынка образовательных услуг показал, что в Автономной Республике Крым и г. Севастополе количество и уровень сформированности компетенций специалистов-юристов, подготовленных гражданскими вузами автономии, не удовлетворяли запросы и потребности крымских органов правопорядка в квалифицированных кадрах, некомплект которых стремительно увеличивался. В связи с этим в июне 2012 г. на площадках ликвидированного института был воссоздан Крымский факультет Одесского государственного университета внутренних дел. Данное решение нашло поддержку руководства территориальных ОВД, Министерства образования и науки, молодежи и спорта Автономной Республики Крым и обосновывалось результатами исследования состояния комплектования и качественного состава правоохранительных органов, дислоцированных на Крымском полуострове.

В течение 2012–2013 гг. учебно-методическое, информационное, кадровое и материально-техническое обеспечение

образовательного процесса на факультете приводятся в соответствие с установленными требованиями высшей школы. При содействии республиканских органов государственной власти коллектив факультета в короткие сроки возобновил интерес крымчан к обучению в образовательной организации системы МВД.

Государственный переворот на Украине (декабрь 2013 г. – февраль 2014 г.), события Крымской весны и результаты народного волеизъявления крымчан (март 2014 г.) определили дальнейшую судьбу полуострова в целом и ведомственного образования в частности.

Приказом МВД Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 400 на базе ранее функционировавших Крымского факультета Одесского государственного университета внутренних дел и Евпаторийского училища профессиональной подготовки работников милиции, подчинённого Главному управлению МВД Украины в Автономной Республике Крым, был создан Крымский филиал Краснодарского университета МВД России, открывший новую главу в ведомственном образовании на полуострове. Начальником филиала становится кандидат исторических наук полковник полиции Юрий Васильевич Микитюк, который проработал в университете более 20 лет, пройдя путь от заместителя начальника курса до начальника факультета.

С первых дней деятельность филиала находится в центре внимания руководства ДГСК МВД России и Краснодарского университета МВД России. За неполные 4 месяца практически с нулевого цикла возобновляется его жизнедеятельность, формируются и проходят переподготовку профессорско-преподавательский и административно-командный составы. Также вследствие принятых мер уже к началу 2014–2015 учебного года создаётся современная функциональная и высокотехнологическая учебно-материальная база. Приоритетным направлением деятельности филиала становится осуществление образовательной деятельности и подготовка квалифицированных специалистов для ОВД по основным направлениям подготовки кадров: основным образовательным программам профессионального обучения; основным профессиональным образовательным программам среднего профессионального образования (подготовка специалистов среднего звена) и высшего образования (бакалавриат и специалитет); дополнительным профессиональным программам.

В 2014 г., помимо набора на обучение в рамках вступительной кампании (79 по очной форме и 105 по заочной форме), руководством ДГСК МВД России была обеспечена возможность зачисления в филиал крымчан, которые ранее обучались в высших учебных заведени-

ях МВД Украины, но не закончили их. Благодаря этому юридическое образование продолжили получать 213 курсантов и 332 сотрудника ОВД. На сегодняшний день в филиале обучается 311 курсантов и 496 слушателей заочной формы обучения.

Вновь созданным МВД по Республике Крым, УМВД России по г. Севастополю и Симферопольскому линейному отделу МВД России на транспорте также требовались дальнейшее комплектование новых подразделений, повышение квалификации и переподготовка личного состава. В этих целях за 2014–2017 гг. филиалом было подготовлено 2320 человек, из них по программам: профессиональной подготовки – 1435; профессиональной переподготовки и повышения квалификации – 256; дополнительного профессионального образования – 629.

Сегодня штат филиала составляет 284 единицы постоянного состава, из которых 199 аттестованных сотрудников и 85 вольнонаемных работников, а также 380 штатных единиц переменного состава по очной форме обучения, 600 – по заочной, 100 единиц слушателей переподготовки и повышения квалификации, 200 – профессионального обучения. Учебно-воспитательный процесс обеспечивают 2 факультета (заочного обучения, переподготовки и повышения квалификации; профессиональной подготовки) и 9 кафедр, общей численностью 95 человек, включая 4 доктора, 58 кандидатов наук, 2 профессора и 21 доцента[3]. Вместе с тем продолжается работа по наращиванию научного потенциала – 9 сотрудников работают над диссертациями на соискание учёных степеней кандидата наук, 4 – доктора наук.

На базе филиала каждый год организовывается до 10 научно-представительских мероприятий различного уровня. В частности, филиал уже стал форумом для проведения ежегодных всероссийских научно-практических конференций «Актуальные проблемы правоохранительной деятельности глазами молодых ученых» и «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности: задачи, проблемы и перспективы», собирая ведущих учёных ведомственных образовательных организаций и научных учреждений, представителей органов государственной власти и практических сотрудников правоохранительных органов.

В настоящее время Крымский филиал является динамично развивающимся структурным подразделением Краснодарского университета МВД России, которое, интегрировавшись в систему российского ведомственного образования, сочетает традиции и инновации в процессе подготовки высококвалифицированных специалистов для

ОВД Республики Крым и г. Севастополя.

© Буткевич С. А., 2018

[1] *История* полиции Крыма: научно-исследовательская работа. Симферополь, 2017. С. 48–49, 52–55, 375–378, 506–507, 525, 566–567.

[2] *Прохоров В. В.* Крымский юридический – от командных курсов РКМ к институту МВД: этапы становления и развития (1921–2006 гг.) // Культура народов Причерноморья. 2006. № 86. С. 78–84.

[3] *Краснодарский* университет МВД России / Под общ. ред. А. В. Симоненко, В. А. Вишневецкого. Краснодар, 2017. С. 115–117.

В. В. Васильев*
Е. А. Вызулин**

ПРОБЛЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ

Не прекращающиеся с момента утверждения Президентом Российской Федерации структуры федеральных органов исполнительной власти реформирование и трансформация системы государственных правоохранительных органов, неотъемлемой частью которой является МВД России, приводит к изменениям как штатного расписания, так и перечня основных направлений деятельности органов внутренних дел (полиции). Всё это не может не отражаться на ведомственной системе профессиональной подготовки полицейских кадров. Так, например, во время нахождения в структуре МВД России подразделений паспортно-визовой службы и подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков система ведомственных образовательных организаций и учебных центров территориальных органов внутренних дел по субъектам Российской Федерации осуществляла как первоначальную подготовку правоохранительных кадров этих подразделений, так и весь комплекс учебно-воспитательного воздействия в рамках непрерывного профессионального образования.

После вывода названных подразделений из структуры МВД России профессиональная подготовка по данным линиям обучения была прекращена. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации функции по контролю в сфере миграции и по контролю оборота наркотиков вновь были возвращены федеральному органу исполнительной власти в области внутренних дел, что опять повлекло внесение корректив в образовательный процесс подготовки кадров в системе МВД России.

Препятствия на пути наиболее эффективной и качественной подготовки сотрудников полиции могут возникать по разным обстоятельствам.

Первым из таких обстоятельств, на наш взгляд, является тот

---

* *Васильев Вячеслав Вениаминович* - профессор кафедры административной деятельности органов внутренних дел Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

** *Вызулин Евгений Александрович* - старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел Нижегородской академии МВД России.

факт, что как система образовательных организаций, так и центры профессиональной подготовки территориальных органов по субъектам Российской Федерации, юридически входящие в структуру МВД России, по факту являются органом двойного подчинения. Обоснование данного, на первый взгляд, достаточно странного заключения, является тот факт, что лицензированием и государственной аккредитацией образовательной деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации, включая ведомственное правоохранительное образование, занимаются соответствующие органы системы образования Российской Федерации.

Вторая группа обстоятельств, порождающая проблемы профессиональной подготовки сотрудников полиции, носит ярко выраженный учебно-методический характер. Поясним. В системе высшего образования существует формально сформированный комплекс федеральных государственных образовательных стандартов. Аналогичное обеспечение существует для суворовских военных училищ и кадетского корпуса входящих в систему образовательных организаций МВД России. Приходится констатировать, что такого рода методическое обеспечение отсутствует для начального этапа профессиональной подготовки сотрудников полиции, а равно и их дополнительного профессионального образования.

Третьим обстоятельством, не менее важным, порождающим проблемы профессиональной подготовки сотрудников полиции, являются тенденции унификации подготовки кадров по различным направлениям деятельности без учета их профессиональных особенностей и специфики конкретной правоохранительной деятельности в комплектующем территориальном органе внутренних дел.

Перечень такого рода обстоятельств можно продолжать далее, но свой анализ мы хотим завершить следующим. Имеющаяся на данный момент времени тенденция передачи функций профессионального обучения образовательным организациям высшего образования системы МВД России, путем ликвидации центров профессиональной подготовки территориальных ОВД по субъектам Российской Федерации, несомненно, приводит как к сокращению штатной численности сотрудников полиции, так к сокращению материальных затрат. Однако, реализация программ первоначального профессионального обучения, тем более в их унифицированном варианте, приводит к значительной утрате регионального образовательного компонента.

Любое научное исследование, посвященное проблематике того или иного аспекта практической деятельности, сколь бы кратким оно

ни было, не должно ограничиваться только лишь обозначением выявленных проблем и недостатков, в нашем случае – проблем профессиональной подготовки сотрудников полиции. Любая конструктивная критика должна предлагать пути решения обозначенных проблем, либо варианты их минимизации.

Рассмотрим степень «образовательной опасности» выявленных нами проблем профессиональной подготовки и возможные варианты их устранения или минимизации.

В качестве первой проблемы профессиональной подготовки мы обозначили факт того, что как образовательные организации системы МВД России, так и центры профессиональной подготовки территориальных органов по субъектам Российской Федерации, по факту имеют двойное подчинение – ведомственное и соответствующим органам образования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Юридически данная проблема не разрешима до тех пор, пока образовательная деятельность в России является лицензируемым видом деятельности. Вместе с тем, оптимальным, на наш взгляд, способом минимизации данной проблемы является максимальное приближение требований к организации и осуществлению профессиональной подготовки, предъявляемым МВД России, к соответствующим требованиям Минобрнауки Российской Федерации. Непосредственное осуществление образовательной деятельности в ведомственной системе образования, мы полагаем, должно осуществляться в соответствии с нормативными требованиями Минобрнауки Российской Федерации без создания дублирующих ведомственных нормативных актов.

Вторая, названная нами учебно-методической, проблема состоит в фактическом отсутствии как ведомственного, так и системы Минобрнауки Российской Федерации, нормативного обеспечения начального этапа профессиональной подготовки сотрудников полиции, а равно и их дополнительного профессионального образования. Отсутствуют как требования соответствующих профессиональных стандартов, так и методическое обеспечение. Мы предлагаем свой поэтапный и окончательный вариант решения данной проблемы.

1. На уровне Минобрнауки Российской Федерации должно быть принято решение о внесении в классификатор профессий Российской Федерации новеллы – профессия «Полицейский».

2. На уровне Минобрнауки Российской Федерации должен быть принят профессиональный образовательный стандарт обучения по профессии «Полицейский». Проект данного стандарта может быть разработан ДГСК МВД России.

3. На уровне ДГСК МВД России должно быть разработано типовое методическое обеспечение образовательного процесса по профессии «Полицейский».

Аналогичным образом должна быть построена работа в отношении профессиональной подготовки в рамках дополнительного профессионального образования по профессии «Полицейский».

В качестве третьей проблемы мы обозначили унификацию подготовки кадров по различным направлениям деятельности без учета их профессиональных особенностей и специфики конкретной правоохранительной деятельности в комплектующем территориальном органе внутренних дел. Мы полагаем, что данная образовательная тенденция входит в противоречие с успешно действующим приказом МВД России о профилизации образовательных организаций системы МВД России. Подобные попытки унификации имели негативный опыт в рамках системы профессиональной подготовки в Учебных центрах территориальных органов внутренних дел субъектов Российской Федерации и показали свою полную несостоятельность. Полагаем, необходима спецификация профессиональной подготовки сотрудников полиции.

Четвертой из обозначенных нами проблем профессиональной подготовки сотрудников полиции мы видим частичную утрату регионального образовательного компонента. Решением данной проблемы нам представляется делегирование полномочий учебно-методического обеспечения и контроля формирования регионального образовательного компонента при прохождении в рамках профессионального подготовки производственного обучения (практики) соответствующему подразделению кадровых аппаратов территориальных ОВД по субъектам Российской Федерации и кураторам-наставникам из числа наиболее подготовленных сотрудников полиции, закрепляемых за сотрудником, проходящим практику.

В качестве вывода мы можем привести народную поговорку: «Дорогу осилит идущий». Таким образом, успешность решения проблем профессиональной подготовки сотрудников полиции, напрямую зависит от желания и умения с ними справляться со стороны должностных лиц, вовлеченных в образовательный процесс в системе МВД России.

© Васильев В. В., 2018
© Вызулин Е. А., 2018

В. С. Плетников[*]
М. С. Плетникова[**]

МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВА И ЕЕ РОЛЬ В ПОДГОТОВКЕ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Организация деятельности МВД России подразумевает, что пополнение системы в основном должно происходить за счет выпускников ведомственных образовательных учреждений. Интересная и удобная организация функционирования системы МВД России, зарекомендовавшая себя соответствующим образом. Не будем останавливаться на тех плюсах, которые дает такая возможность «взрастить» будущего сотрудника полиции, который четко понимает особенности организации и деятельности правоохранительной службы и фактически с первых дней практической профессиональной деятельности готов к выполнению возложенных должностных обязанностей. Предлагаем остановиться на тех моментах, которые позволят повысить эффективность подготовки сотрудников органов внутренних дел[1], создать необходимые условия для того чтобы он осознавал всю важность и необходимость четкого выполнения возложенных на него обязанностей. Для этих целей предлагаем остановиться на категории «модель», в частности модель государства, и попытаться изыскать резервы для повышения эффективности ведомственного образования.

Почему именно ***модель государства***?

Два аргумента. Во-первых, сотрудник полиции есть представитель органа государственной власти – МВД России, который, в свою очередь, составляет часть механизма (аппарата) государства, то есть именно по его действиям и поступкам оценивают качество и эффективность деятельности государства. Второй аргумент. Модель, как мы писали ранее[2], позволяет составить целостное представление о явлении, процессе или состоянии, в частности о государственно-правовой реальности, той системе подготовки сотрудников органов внутренних дел как представителей государства, которая существует в современ-

[*] *Плетников Виктор Сергеевич* – доцент кафедры теории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент.

[**] *Плетникова Мария Сергеевна* – заместитель начальника кафедры уголовного процесса Уральского юридического института МВД России (Екатеринбург), кандидат юридических наук.

ной России.

Модель государства – это образ, интеллектуально-волевое отражение сущностной основы, организации и процессов функционирования такого нормативно определенного явления как государство, построенное с учетом всей совокупности объективных и субъективных факторов, определяющих векторы его развития.

Как явствует из понятия, в рамках системно-структурного анализа, содержание данной правовой дефиниции состоит как минимум из четырех структурных элементов:

– сущностной основы государства;

– организации государства, его институциональных образований;

– процессов функционирования государства, функционально-деятельностной (деятельностно-инструментальной) основы государства;

– нормативно регулятивного начала.

Открываем основную профессиональную образовательную программу, в рамках которой идет подготовка будущих практических сотрудников органов внутренних дел, и видим следующую ситуацию. Основной объем материала, который изучают курсанты, посвящен трем последним блокам, отражающим содержание государства:

– организация государства, его институциональные образования, изучаются курсантами в рамках административного права, и связанных с ним специальных курсов, что с учетом специализации составляет до половины всего объема изучаемого материала;

– процессы функционирования государства, функционально-деятельностной (деятельностно-инструментальной) основе государства – посвящены, в первую очередь, все процессуальные дисциплины, а также построенные в рамках данных дисциплин спецкурсы, что с учетом специализации составляет до половины всего объема изучаемого материала;

– нормативно регулятивные начала, само собой разумеющееся, в стране, где основной подход к пониманию права – позитивизм (нормативизм) изучаются во всех юридических дисциплинах, преподаваемых в процессе обучения курсанта.

А вот, что касается сущностной основы государства, то в основной профессиональной образовательной программе, в учебных планах из всего объема материала (учебных дисциплин) данному вопросу посвящено не более двух (максимум трех) дисциплин – теория государства и права, а также тот спецкурс, который ведется на последнем

курсе.

Казалось бы, все верно, сотрудник органов внутренних дел должен умело использовать действующее законодательство в целях защиты прав и свобод человека (гражданина), общества и государства. Должно быть как можно меньше дисциплин, имеющих общетеоретический характер, что, в свою очередь, будет способствовать более профессиональной практической деятельности полиции.

Но именно здесь возникает вопрос: насколько эффективна деятельность ради деятельности, когда отсутствует конечная цель, к которой должен стремиться тот либо иной субъект; должны ли сотрудники органов внутренних дел знать, руководствоваться высшими целями государства? Еще Г. Еллинек отмечал, что «… цели ближайшим образом указывают не столько на то, что должно совершаться, сколько на то, что должно быть отвергнуто…»[3].

Следовательно, познание высших целей стоящих перед государством, есть одно из важнейших средств, способных обеспечить эффективность деятельности сотрудника органов внутренних дел. Данное знание позволяет ему избегать нарушений (даже неумышленных) действующего законодательства, посредством осознания своего места и роли в механизме (аппарате) современного российского государства. И что важно, с точки зрения личности сотрудника, позволит уменьшить степень деформации профессионального правосознания. Но здесь необходимо сделать небольшую оговорку. Ежесекундные, ежеминутные даже те цели, которые ставятся государством на год и более, они в большинстве своем являются политическими. Лишь те цели, которые вытекают из природы государства, отражают его сущность (а в рамках российской правовой реальности закреплены в Конституции России), способны указать правильный ориентир, который должен быть учтен сотрудником при совершении любых юридически значимых действий.

И в завершение еще один момент, который не должен быть оставлен без внимания. В рамках предложенной правовой дефиниции «модель государства» есть еще и указание на совокупность «объективных и субъективных факторов, определяющих векторы его развития». В процессе подготовки сотрудника органа внутренних дел должно быть принципиальное внимание обращено не только на теорию государства и права, конституционное право, но и на историю государства и права, как дисциплину, которая способна наглядно, на примерах из историко-правовой практики, продемонстрировать влияние данных факторов на организацию и деятельность МВД России.

© Плетников В. С., 2018
© Плетникова М. С., 2018

[1] См.: *Плетников В. С.* Некоторые проблемы системы ведомственного юридического образования МВД России // Право и образование. 2014. № 9. С. 35–43; *Плетников В. С., Плетникова М. С.* Некоторые особенности подготовки юристов в российских вузах или о чем забывают сказать начинающему юристу // e-FORUM. 2017. № 1(1). С. 5. – http://www.eforum-journal.ru/ru/component/content/article?id=90 (дата обращения: 20.01.2018).

[2] *Плетников В. С.* Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование // Научный ежегодник института философии и права УрО РАН. 2016. Т. 16. Вып. 2. С. 121–135.

[3] *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Вступ. статья И. Ю. Козлихина. СПб., 2004. С. 244.

М. Г. Чесовская*

МОДЕЛИРОВАНИЕ ОСНОВ КОНЦЕПТОСФЕРЫ СИСТЕМЫ НЕПРЕРЫВНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МВД РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Совершенствование качества подготовки кадров для органов внутренних дел является приоритетной задачей ведомственной системы образования. В условиях современных угроз национальной безопасности, в процессе структурной перестройки и оптимизации ведомственной образовательной среды, нацеленной на повышение эффективности многоуровневой системы подготовки кадров для органов внутренних дел, особое внимание уделяется созданию научно-методологических, методических и технологических основ для инновационных стратегий развития образовательных организаций МВД России[1]. Формирование основ системы непрерывного образования, включающей в себя все уровни подготовки (первоначальная подготовка, высшее образование, подготовка кадров высшей квалификации в адъюнктуре, переподготовка и повышение квалификации), представляет собой системообразующий элемент всех направлений работы с личным составом органов внутренних дел, нацеленной на совершенствование кадрового потенциала, на накопление и развитие человеческого, социального и культурного капитала полиции.

Система непрерывного образования представляет собой сложный комплекс многоуровневых научно-методологических, социогуманитарных, психолого-педагогических, пространственно-темпоральных (хронотопных) практик, которые определяют вектор инновационного развития образовательной организации как лидера процесса институционализации российской полиции XXI в.

Моделирование основ концептосферы системы непрерывного образования в вузе носит интегральный характер, требует системного подхода к реализации многоуровневых моделей образовательных стратегий в рамках единого образовательного и гуманитарного пространства, учитывающих исторически сложившуюся национальную специфику репрезентаций целостных концептов «образования в течение жизни».

* *Чесовская Марина Георгиевна* – начальник кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат исторических наук, доцент.

С позиций системно-синергетического подхода, концептосфера системы непрерывного образования представляет собой условно-автономную, динамичную, саморазвивающуюся систему, обладающую свойствами саморегуляции и самоорганизации. К верифицируемым свойствам концептосферы системы непрерывного образования следует отнести: нелинейность (отсутствие жесткой структуры); незамкнутость (вариативность реализуемых образовательных стратегий); неустойчивость (мобильность в постановке и реализации задач, высокий уровень способности к мобилизации внутренних ресурсов системы); наблюдаемость (образность и вариативность способов интерпретации информации – от пространственно-иллюстративных до лингвокоммуникативных, закрепленных в господствующей национальной картине мира). Изменение общей структуры образовательного процесса (многоуровневость и диверсификация) при непрерывном образовании находит свое выражение в новых формах как пространственной (кластеризация), так и темпоральной (проектное управление) организации образовательного процесса.

Реализация приоритетной модели непрерывного образования в рамках одной образовательной организации на «уровне актуального развития» представлять собой технологическое воплощение процессов, идущих 1) в глобальном образовательном пространстве (на уровне международного опыта как фактора и вызова развития национальных образовательных стратегий); 2) в национальном образовательном пространстве (на уровне культурно-исторической специфики России, учитывающей образовательные реалии на современном этапе); 3) в локальном (ведомственном) образовательном пространстве (на уровне эффективной реализации общекультурных и профессиональных компетенций сотрудников органов внутренних дел).

Система непрерывного образования в плоскости практической реализации представляет собой личностно ориентированный набор инструментария, создающего условия для трансформации целостного «образовательного пространства» вуза в разновекторные по своей природе индивидуальные «образовательные пути». Конечной целью является выстраивание индивидуальных «образовательных биографий» акторов образовательного процесса как базового элемента накопления личностного, профессионального, культурного, нравственного капитала кадрового потенциала органов внутренних дел.

Моделирование концептосферы системы непрерывного образования высшего учебного заведения системы МВД России осуществимо только в рамках широкого пространственно-темпорального кон-

текста, который предполагает преемственность различных этапов и форм обучения на основе единого гуманитарного пространства вуза.

С содержательной точки зрения качество подготовки кадров на всех уровнях обучения не может ограничиваться только высокой степенью функциональной грамотности (профессиональные компетенции), но должно быть ориентировано на формирование цельной личности, обладающей зрелым историческим мировоззрением (общекультурные компетенции), способной свободно ориентироваться в сложном информационном пространстве современного мира, быть лидером формирования общественного мнения по актуальным проблемам развития гражданского общества.

Необходимо иметь в виду, что в рамках институционального подхода, система образования, в том числе и ведомственная, представляет собой мощный ретранслятор смыслов, эталонных образцов культур, является своеобразной площадкой для диалога, «духовным коммуникатором», носителем социально и культурно значимой информации. Все это налагает на образовательные организации системы МВД России особую ответственность в выстраивании образовательных стратегий, обеспечивающих внутреннее единство и преемственность ступеней подготовки в контексте системы непрерывного образования.

Ключевые направления образовательной деятельности в системе непрерывного образования могут быть реализованы как минимум в рамках трёх ***стратегий****: стратегии знания* (формирование профессиональных компетенций, получение необходимого объема знаний, информации, необходимой для эффективного решения профессиональных и служебных задач в рамках требуемого для каждой ступени подготовки должного уровня функциональной грамотности); *стратегии творчества* (формирование общекультурных компетенций, воспитание цельной личности, ориентированной на самосовершенствование, как в профессиональном, так и личностном плане); *стратегии диалога* (формирование способности к открытому и равному взаимодействию на всех уровнях профессиональных коммуникаций: внутри служебного коллектива, с представителями органов власти и местного самоуправления, с представителями гражданского общества)[2].

Эффективность образовательной деятельности в рамках системы непрерывного образования, может быть верифицирована в ходе мониторинга как профессиональных практик сотрудников полиции, так и разнообразных социальных моделей поведения, которых они придерживаются в различных жизненных ситуациях. Системность анализа

находит свое отражение в единстве различных уровней социального поведения, в способности индивида к анализу его результатов. Во-первых, качество подготовки специалиста в системе непрерывного образования *на профессиональном уровне* находит свое отражение в соответствии универсальным требованиям функциональной грамотности (уровень освоения профессиональных компетенций, навыки работы с информацией, умение эффективно решать служебные задачи, исходя из имеющихся ресурсов). Во-вторых, профессионализм сотрудника полиции в системе широких социальных отношений преломляется на *ценностно-мировоззренческом уровне* и фиксируется в этических основах мотивационной структуры личности, в способности брать на себя ответственность, в нравственной устойчивости и убежденности в созидательном характере деятельности. В-третьих, результативность профессиональной деятельности реализуется и на *индивидуально-психологическом уровне*, что предполагает наличие развитых навыков общения, способности формировать комфортную коммуникативную среду, склонности к анализу и самоанализу, к умению сохранять внутреннюю устойчивость, противостоять разрушительным влияниям внешней среды и развивать компенсаторные механизмы, способные блокировать процессы профессиональной деформации. И, наконец, в-четвертых, подготовка специалистов для органов внутренних дел в системе непрерывного образования, как совокупности человекоцентричных педагогических практик, *на личностном уровне* нацелена на формирование и развитие творческого потенциала человека, его способностей к аналитическому мышлению и принятию креативных решений, умению ставить стратегические цели и грамотно решать тактические задачи на пути к их достижению, предвидеть альтернативные варианты развития событий.

В целом, выстраивание концептосферы системы непрерывного образования содержит значительный инновационный потенциал, реализация которого позволит образовательным организациям МВД России стать лидерами в формировании и развитии профессионального, социального и культурного капитала органов внутренних дел.

© Чесовская М. Г., 2018

[1] *Кудин В. А.* Формирование нового облика сотрудника российской полиции // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2011. № 8. С. 4–9.

[2] *Жукова О. А.* Культурно-политический вектор российской модернизации: ценности культуры в системе образования // Культурологический журнал. 2012. № 4(10).

Т. В. Малкова*

РОЛЬ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ КАЧЕСТВ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

Характер профессиональной деятельности полицейских в современном мире обуславливает особые требования к их личностным и профессиональным качествам. Профессиональное становление личности сотрудника полиции тесно связано с изменением его индивидуально–личностных особенностей и влечет за собой изменения его профессионально значимых качеств. Автор теории системогенеза деятельности и теории способностей профессор В. Д. Шадриков определяет профессионально важные качества как «индивидуальные качества субъекта деятельности, влияющие на эффективность деятельности и успешность ее освоения»[1].

Проблема повышения качества подготовки сотрудников полиции, формирования у них навыков решения профессиональных задач, является одним из приоритетных направлений исследований как в России, так и за рубежом. Особую роль в формировании профессионально значимых качеств сотрудников полиции играет высшее профессиональное образование. На протяжении последних сорока лет в США проводилось множество исследований проблемы влияния высшего образования на качество выполнения полицейскими своих служебных обязанностей. Этому вопросу были посвящены диссертации и научные работы ученых и практических работников, среди которых: Митчел Тайер и Сюзан Браунштайн, Эрни Фуллертон Скот Каннингэм, Майкл Дж. Аамодт и многие другие. В 2009 г. Ребекка Л. Пайнич, профессор социологии и уголовного права в колледже Карри, Массачусетс, США, опубликовала научную работу, в которой обобщила результаты этих исследований[2]. Большинство полицейских с высшим образованием имеют ряд преимуществ перед полицейскими без образования, среди которых: более развитые коммуникативные способности, навыки саморегуляции психологического состояния в стрессовых ситуациях, умение своевременно обнаруживать и реагировать на возникающую опасность. Полицейские с образованием легче адаптируются к организационным переменам, более восприимчи-

* *Малкова Татьяна Вячеславовна* – доцент кафедры иностранных языков Санкт-Петербургского университета МВД России.

вы к инновационным технологиям в деятельности полиции, глубже понимают сущность правоприменения и законности, реже применяют силу в профессиональной деятельности. Они эффективнее выстраивают служебные взаимоотношения и осуществляют профессиональные контакты, имеют существенно меньше нареканий по службе, чаще получают поощрения и награды, легче переносят критику, большую рабочую нагрузку и стрессы. Им свойственно стремление к профессиональному развитию, освоению новых направлений деятельности, они более любознательны и открыты, в служебной деятельности они проявляют больше толерантности, чуткости и внимания к гражданам, умеют определить, в каком состоянии находится человек, чтобы правильно организовать с ним общение.

По мнению профессора социологии и права университета Миннесоты (США) Кристофера Уггана, полицейские с высшим образованием с меньшей долей вероятности станут применять силу при столкновении с гражданами[3]. Он ссылается на исследования, которые провели в 2010 г. Джейсон Райдберг и Вилльям Террилл из университета Мичигана (США). Согласно их результатам офицеры с высшим образованием применили силу примерно в 56 % конфликтных ситуаций, по сравнению с 68 % в случае возникновения подобных конфликтов с гражданами у полицейских без образования. Применение силы авторы исследования трактовали как действия, потенциально или реально наносящие физический вред гражданам. При анализе учитывался возраст сотрудников, срок их службы в полиции, характеристики подозреваемых, а также конкретные обстоятельства конфликта. Однако следует отметить, что подобной взаимосвязи не было выявлено при сравнении действий полицейских с образованием и без него в ситуациях проведения ареста или обыска. В ходе исследований было установлено, что офицеры с образованием демонстрируют целеустремленность действий, творческий подход к их выполнению, более четкое понимание служебных задач. Кроме того, их характеризует зрелая профессиональная позиция, определяющая степень самостоятельности при принятии служебных решений и взаимодействии в конфликтных ситуациях.

Исследования Джейсона Райдберга и Вилльяма Террилла показали, что сотрудников полиции с высшим образованием по сравнению с их коллегами без образования характеризует более четкая направленность действий, умение формулировать свои мысли, склонность к творческому мышлению, способность быстро приспосабливаться к обстоятельствам. У них ярко выражена мотивация на качественное

выполнение профессиональных обязанностей, чувство долга, нравственное сознание, ответственность, выдержанность, решительность и дисциплинированность. Полицейские с высшим образованием обладают более выраженными организаторскими способностями, им в меньшей степени свойственны авторитарность, догматизм, консерватизм и инертность, они способны адекватно воспринимать критику и реже вступают в конфликты с сослуживцами. Авторы исследований нашли подтверждения тому, что сотрудники полиции с образованием реже совершают противоправные действия, в их отношении реже проводятся служебные расследования и к ним реже применяются дисциплинарные взыскания. Им свойственно критическое мышление и воображение, склонность к самоконтролю и самоанализу; по сравнению с полицейскими без образования они обладают лучшей способностью анализировать и сопоставлять факты, свободнее владеют современными технологиями, готовы к самообразованию и саморазвитию.

Таким образом, проведенные исследования показывают, что полицейские с высшим профессиональным образованием эффективнее выполняют свои служебные обязанности и имеют более широкие возможности продвижения по службе. Высокоразвитые профессионально значимые качества, которые формируются в процессе обучения, необходимы сотруднику для решения служебных задач, они повышают его мотивацию и удовлетворенность профессиональной деятельностью.

© Малкова Т. В., 2018

[1] *Шадриков В. Д.* Новая модель специалиста: инновационная подготовка и компетентностный подход // Высшее образование сегодня. 2004. № 8. С. 129.

[2] https://www.masschiefs.org/files-downloads/hot-topics/96-the-impact-of-higher-education-in-law-enforcement-feb-2009-and-summarypdf/file (дата обращения: 10.02.2018).

[3] http://policelink.monster.com/training/articles/139907-the-link-between-use-of-force-and-education (дата обращения: 10.02.2018).

Н. Н. Егорова*

ФОРМИРОВАНИЕ ЦЕННОСТНЫХ ОРИЕНТАЦИЙ ОБУЧАЮЩИХСЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ МВД РОССИИ КАК ПРОБЛЕМА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

Происходящие в экономике и социальной жизни инновационные процессы изменение смысложизненных ориентаций и личностных ценностей, рост потребности в индивидуальной активности субъекта профессиональной деятельности и профессиональной ответственности за результаты труда требуют от системы образования пересмотра концептуальной системы взглядов на профессиональное становление сотрудников полиции, и неслучайно усиливается внимание исследователей к личности начинающего свой профессиональный путь сотрудника полиции, особенностям его профессионального самосознания в период профессиональной подготовки (А. В. Буданов, В. Л. Васильев, А. В. Кокурин, А. В. Молоканова, А. И. Папкин, В. М. Поздняков, Е. Н. Соколова, А. М. Столяренко, Н. А. Токарев, О. В. Томилова, В. И. Черненилов, С. И. Ярковой и др.).

В настоящее время в профессиональном образовании существуют реальные противоречия между существующей практикой подготовки сотрудников полиции и их конкретной профессиональной деятельностью. Руководители органов внутренних дел, в целом, удовлетворены теоретической подготовкой выпускников образовательных организаций МВД России. В то же время ими единодушно высказываются пожелания об усилении практической направленности обучения и развития у обучающихся и слушателей способности быстро реагировать на возникшую проблемную ситуацию, то есть осуществлять ответственный профессиональный выбор с учётом всех объективных требований профессиональной этики. Кроме того, в качестве наиболее значимых для молодых офицеров проблем отмечаются общая неуверенность в правильности своих действий на службе, психологические сложности при адаптации в коллективе, определённые проблемы в осознанном принятии ценностей и смыслов профессионального сообщества сотрудников правоохранительных органов. Необходимо отметить, что все указанные сложности, в той или иной

* *Егорова Наталья Николаевна* – доцент кафедры общей психологии и гуманитарных дисциплин Уральского юридического института МВД России (Екатеринбург), кандидат психологических наук.

степени указывают на недостаточность использования при профессиональной подготовке сотрудников органов внутренних дел таких технологий и такого содержания образовательных и воспитательных программ, которые будут направлены на формирование ценностных ориентаций обучающихся образовательных организаций МВД России.

В этой связи особую актуальность приобретает не только проблема профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел, но и проблема развития ценностно-смысловой сферы личности обучающихся образовательных организаций МВД России, так как она является узловым моментом профессионального становления молодого специалиста, от которого в будущем зависит дальнейший профессиональный рост сотрудника полиции.

Как утверждают авторы (С. А. Абросимов, А. В. Ананьин, Д. С. Безсонов, Л. С. Виницкий, В. Н. Любимов, А. А. Потякин, Ю. И. Сидоренко, В. Д. Яковлев и др.), существует опасность возникновения у субъектов права в процессе выполнения профессиональных обязанностей, трансляции законов и исполнения права, неоднозначного, нередко противоречивого отношения к законодательству, что, в свою очередь, может привести к нарушению законов самими субъектами права. Такая деформация профессионального правосознания неизбежно затрагивает господствующую систему ценностей (ценностных ориентаций) сотрудников органов внутренних дел, так как именно они большей частью ведут к дисфункциям элементов структуры правосознания.

Д. А. Леонтьев отмечает, что ценностные ориентации – это важный компонент мировоззрения личности или групповой идеологии, который выражает предпочтения и стремления личности в отношении тех или иных обобщенных человеческих ценностей, и который определяет направленность поведения человека.[1] От того, какой системы ценностей придерживается человек, зависит его поведение, его поступки и деятельность.

Деформация системы ценностей прямо ведет к деформации профессионального правосознания сотрудников полиции, и, в конечном результате, способствует развитию правового нигилизма.

Связь правового нигилизма с ценностными ориентациями личности прослеживается в работах И. И. Карпеца, Б. В. Коробейникова, В. Н. Кудрявцева, В. Е. Пшидаток и других авторов. Данные исследователи транслируют идею о том, что окружающая действительность оценивается человеком через призму

его ценностных ориентаций, которые помогают ему не только осознать свои потребности и интересы, но и сложившуюся на данный момент жизненную ситуацию. Таким образом, на этот процесс оказывает влияние сформированное правосознание обучающихся образовательных организаций МВД России, благодаря которому они будут способны противопоставлять своё социально одобряемое поведение противоправным действиям, осознавая и принимая ответственность за свои поступки в профессиональной деятельности.

Признаками сформированной системы ценностей, согласно утверждений Г. В. Бондаренко, являются её самостоятельность, иерархичность, непротиворечивость, устойчивость и гибкость[2]. Ценностные ориентации личности – это часть основы совершаемых ею поступков – как социально позитивных или нейтральных, так и социально опасных. Ценностные ориентации – один из существенных элементов структуры личности сотрудника полиции, своего рода стержень правового сознания, вокруг которого группируются помыслы и чувства человека и который обуславливает многие решения в конкретных жизненных ситуациях.

В сознании личности сотрудника полиции система ценностей структурирована иерархическим образом, при этом одни ценности располагаются выше других, им отдается предпочтение по сравнению с другими, а это, в свою очередь, влияет на принятие им конкретного решения, особенно в сложных, проблемных ситуациях. Искажения в системе ценностных ориентаций могут выражаться в противоречивости этой системы, ее неустойчивости, следовательно, если представления личности сотрудника полиции о справедливости сводятся к личной выгоде, независимо от способов ее достижения, то такая система ценностей становится источником его корыстных, карьеристских мотивов и стремлений.

Так, если у обучающихся образовательных организаций МВД России доминирующими окажутся такие ценности как богатство, авторитет и наслаждение жизнью, вопреки социальной справедливости, равенству и социальному порядку или в их системе ценностей противопоставлены будут авторитет и истинная дружба, богатство и социальный порядок, потворство своим желаниям и самодисциплина, то всё это будет являться предпосылкой искажения или деформации системы ценностных ориентаций.

В свою очередь, у обучающихся образовательных организаций МВД России, имеющих определённые тенденции в деструктивном развитии ценностных ориентаций личности, в период обучения

возможны частые нарушения служебной дисциплины, и, как следствие, в дальнейшем, при исполнении своих служебных обязанностей возможно злоупотребление своими служебными полномочиями, недолжное выполнение своих профессиональных обязанностей. Система правоохранительных органов, в свою очередь, не сможет в полной мере выполнять возложенные на неё государством функции по охране и защите правопорядка и охране прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, разрушение, несформированность или искажение системы ценностей у обучающихся образовательных организации МВД России может служить предпосылкой деформации правосознания, что будет способствовать ориентации будущих сотрудников полиции на противоправное поведение.

Всё это подчёркивает объективную необходимость в образовательных организациях МВД России своевременной диагностики отклонений в системе ценностных ориентаций обучающихся и проведение профилактической, психокоррекционной и воспитательной работы, направленной на формирование ценностных ориентаций личности сотрудника органов внутренних дел как стержня правосознания, и таких значимых для сотрудника полиции ценностей как жизнь, патриотизм, законность, долг, честь, трудолюбие, порядочность.

© Егорова Н. Н., 2018

[1] *Леонтьев Д. А.* Ценностные представления в индивидуальном и групповом сознании: виды, детерминанты и изменения во времени // Психологическое обозрение. 1998. № 1. С. 13–25.

[2] *Бондаренко Г. В.* Правовые ценности в системе ценностных ориентаций личности // Евразийский юридический журнал. 2014. № 7(74). С. 25–31.

Г. В. Марченко*

МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКАЯ ПОДГОТОВКА СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТЕННИХ ДЕЛ ДЛЯ СЛУЖБЫ В РЕСПУБЛИКАХ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА: УРОКИ ИСТОРИИ

В советский период отечественной истории решение сложных вопросов в сфере национальных отношений во многом носило неполный и декларативный характер. Не были исключением и мероприятия внутренней политики на территории Северного Кавказа. Нерешенные проблемы региона после распада СССР стали причинами вооруженных конфликтов на территории Чечни и Дагестана в 90-х годах прошлого века. Завершение военных действий стало возможным благодаря кардинальному пересмотру на высшем государственном уровне подходов к стабилизации сложной общественно-политической обстановки. Силовой характер деятельности по восстановлению правопорядка был подкреплен проведением мероприятий, в большей степени учитывающих многочисленные этнические, социально-экономические, религиозные и культурные особенности жизни коренных народов. Более эффективным стало и использование правоохранительных органов, вырос профессионализм сотрудников.

Непростые проблемы северокавказского региона имеют исторические корни, что заставляет сегодня вернуться к осмыслению опыта деятельности государственных органов власти по укреплению правопорядка по окончании Кавказской войны 1817–1864 гг.

Несмотря на вхождение Северного Кавказа в состав Российской империи, на его территории не сложилось вертикали государственного управления, принятой в большинстве губерний и областей страны. Местное население получило возможность решать внутренние проблемы по сложившимся обычаям (адатам). Судопроизводство осуществлялось по шариату, свобода вероисповедания ничем не ограничивалась. Более того, северокавказские народы избирали из своей среды местных чиновников (старшин, судей), впоследствии утверждавшихся на более высоком региональном уровне представителями власти.

Особое внимание уделялось информационной и психологической подготовке представителей региональных органов власти –

* *Марченко Геннадий Викторович* – профессор кафедры управления персоналом и воспитательной работы Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор исторических наук.

окружных и участковых начальников, назначаемых из числа представителей офицерского корпуса. К занятиям привлекались и сотрудники полиции. Подготовка российских чиновников включала получение необходимых знаний по вопросам судебного и финансового производства, религии, медицины, строительства, образования, основам дипломатии, истории и содержании обычаев и нравов горского населения. Были предприняты решительные меры по борьбе с коррупцией на местах и искоренению взяток. Речь здесь шла, прежде всего, о моральном авторитете власти, призванной быть честной, неподкупной, гуманной и справедливой. Фактически, центральной властью была создана эффективная модель государственного управления, получившей впоследствии наименование «военно-народной». Эта модель на протяжении почти полувека в целом обеспечивала мир и согласие в регионе.

В послевоенный период перед органами государственной власти стояла также сложная задача формирования правосознания горского населения. Требовалось обеспечить переход от господства норм обычного и религиозного права (адатов и шариата) к гражданскому праву, как более высокому уровню социальной организации[1].

С этой целью проводилась последовательная политика по ослаблению власти мусульманских руководителей сельских общин (шариатских судей, суфийских шейхов) путем повышения авторитета представителей светской администрации, куда привлекались недавние видные деятели имамата Шамиля. Предметом деятельности сельских судов осталось рассмотрение дел по адатам – мелкие преступления против личности. Тяжкие уголовные преступления (убийства, грабежи, хищения казенного имущества, нападения на представителей администрации) находились в ведении российских военных властей. Политика ослабления шариата и модернизация адатного права фактически создавала предпосылки для постепенного перехода к российскому судопроизводству и законодательству[2].

В решении этих вопросов большая роль отводилась отрядам горской милиции, создаваемым из числа местного населения на добровольной основе. В период активной фазы военных действий отряды милиции, в отличие от постоянно действующих воинских иррегулярных конных подразделений из числа местных жителей, комплектовались на временной основе и выполняли вспомогательные функции. Создание милиции в большей степени преследовало основную политическую цель – ослабить и разобщить сопротивление части горского населения и ускорить окончательную победу России. Набор в отряды

милиции был добровольным и производился из числа молодежи знатных семей, хорошо обученных воинскому ремеслу. Совместная служба с российскими офицерами способствовала укреплению взаимного доверия, и снижала атмосферу враждебности в отношении к власти. Помимо участия в военных действиях, первые горские милиционеры выполняли задачи несения караульной (кордонной) службы по охране границ, осуществляли внутренние охранные мероприятия на территориях, управляемых царской военной администрацией.

Привлечение местного населения в отряды милиции позволило также начать интеграцию представителей коренных народов в правовое пространство империи, создать условия для подготовки национальных кадров для работы в местных администрациях, использовать высокие военно-профессиональные качества горских воинов для решения задач укрепления правопорядка.

Численность формирований аварской, лезгинской, чеченской, ингушской, осетинской пешей и конной милиции в разные периоды Кавказской войны составляла от 300 до 500 человек в каждом отряде[3]. Деятельность отрядов милиции носила, как правило, экстерриториальный характер. Несколько подразделений за военные отличия были удостоены боевых знамен с именными надписями. Так, например, в Дагестане знамена были вручены Казикумухской пешей и конной милиции, Ахтынской пешей милиции[4]. Более 5 тыс. горцев в 1867 г. было представлено к награждению знаками отличия – крестами «За службу на Кавказе[5].

После завершения войны временные отряды горской милиции были распущены, началось комплектование охранной стражи и земской полиции. Стражники набирались из местных жителей, средства на их содержание шли из казны. Служба в милиции пользовалась популярностью в горских обществах. В 1865 г. вместо охранной стражи, земской полиции и Терского конно-иррегулярного полка была образована постоянная милиция, в которой все офицеры, как правило, были представителями горских народов. На эти должности назначались уроженцы Терской области, отличавшиеся преданностью власти и пользующиеся уважением среди населения. Применение подразделений милиции давало, как правило, больший эффект при решении задач охраны правопорядка, чем использование регулярных войск. Служба в милиции для горцев была почетной и престижной, подкреплялась достойным жалованием и высокой пенсией, награждением орденами и медалями.

Очевидно, что отряды горской милиции, сначала временные, а

затем созданные на постоянной основе, на завершающем этапе Кавказской войны и по ее окончании внесли существенный вклад в укрепление внутриполитической стабильности в северокавказском регионе, обеспечение правопорядка и внутренней безопасности.

Революционные потрясения 1917 г., приведшие к распаду Российской империи, прервали эволюционный процесс вхождения национальных районов в единое государственное правовое пространство, усилили центробежные тенденции в сфере национального строительства, реанимировали исторические обиды. Ошибки в проведении мероприятий национальной политики привели впоследствии к активизации антисоветского повстанческого движения в горных районах Северного Кавказа и депортации карачаевцев, чеченцев, ингушей и балкарцев в период Великой Отечественной войны.

Обращение к историческому опыту государственной внутренней политики в регионах с численным преобладанием титульных наций свидетельствует, что к основным факторам поддержания правопорядка на территории этих районов относятся системная работа по формированию правовой культуры населения и практика последовательного приобщения к службе в правоохранительных структурах представителей коренных народов. Особая роль также принадлежит и качественно организованной подготовке сотрудников правоохранительных структур.

Высокий уровень профессиональной и морально-психологической подготовки сотрудников полиции для службы в национально-территориальных образованиях позволяет успешно выполнять оперативно-служебные задачи. Эта подготовка должна носить всесторонний характер, строиться с учетом исторического наследия прошлого и включать следующие основные составляющие.

1. Изучение истории региона, местной культуры и традиций необходимо организовывать через разъяснение общности исторических судеб всех народов российского государства на основе принципов патриотизма и гражданственности. Обращение к историко-правовому опыту проведения мероприятий государственной национальной политики, в том числе по вопросам обеспечения правопорядка, позволит совершенствовать культуру межнационального общения и получать необходимые знания об особенностях общественного уклада жизни коренных народов, их психологии и менталитета.

2. В процессе обучения и воспитания сотрудников органов внутренних дел, курсантов и слушателей образовательных организаций

МВД России необходимо формировать толерантность в процессе профессиональной деятельности. С этой целью совершенствовать навыки межкультурной и информационной коммуникации, учить методике подготовки мероприятий по профилактике проявлений ксенофобии в полиэтнической среде и практике ведения конструктивного диалога с представителями различных национальностей и религиозных организаций.

3. К участию в практических занятиях и воспитательных мероприятиях необходимо широко привлекать представителей национально-культурных диаспор, землячеств и религиозных деятелей, выступающих за мир и согласие в регионе и осуждающих не только проявления терроризма и национального экстремизма, но и случаи бытового невежества.

Вывод очевиден: проведение продуманных мероприятий внутренней политики в национальной сфере с учетом исторического опыта деятельности по обеспечению правопорядка, высокий моральный авторитет и уровень профессиональной подготовленности представителей органов государственной власти и правоохранительных структур являются важными условиями поддержания общественно-политической стабильности и укрепления конституционных основ государственности в национально-территориальных образованиях Российской Федерации.

© Марченко Г. В., 2018

[1] *Макаров Г. А.* История развития полиции и жандармерии на Северном Кавказе во второй половине XIX – начале XX вв. (на материалах Ставрополья и Кубани): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Пятигорск, 2005. С. 21.

[2] *Бобровников В. О.* Военно-народное управление на Северном Кавказе (Дагестан): мусульманская периферия в российском имперском пространстве, XIX–XX вв. // Пространство власти: исторический опыт России и вызовы современности. М., 2001. С. 379.

[3] *Кулешин М. Г.* Горская милиция на страже порядка в Терской области во второй половине XIX – начале XX в. // Вестник Российского университета дружбы народов. 2009. № 1(15). С. 90–91.

[4] *Шигабудинов Д. М.* Дагестанские отряды горской милиции на русской службе в 1817–1864 гг. – http://history.milportal.ru/2014/01/dagestanskie-otryady (дата обращения: 20.01.2018).

[5] *Кумпан В. А.* Народы Кавказа на защите правопорядка и России: горская временная милиция (конец XIX – начало XX в.) // Историческая и образовательная мысль. 2014. № 5(27). С. 33–36.

Л. В. Дончевская[*]

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СИСТЕМЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Полиции принадлежит особая роль по практическому обеспечению экономической безопасности страны. Обеспечение экономической безопасности представляет собой нормотворческую, аналитическую, хозяйственную, организационную, управленческую, оперативно-розыскную и иную деятельность всех субъектов экономической безопасности по защите жизненно важных интересов личности, общества и государства, осуществляемую целенаправленно и постоянно[1]. Это требует соответствующей подготовки сотрудников российской полиции, повышения их квалификации.

Одной из проблем профессиональной подготовки сотрудников российской полиции является проблема совершенствования профессионального обучения, решение которой обусловлено изменениями, происходящими в экономической, политической, социальной и других сферах жизни общества[2.] В связи с этим необходимость использования современных технологий при подготовке будущих специалистов представляет особой одну из первостепенных задач в образовательном процессе.

Система подготовки специалистов предполагает четкую организационную направленность профессионального обучения, высокий уровень преподавания, формирование у будущих сотрудников профессиональной культуры, глубокого уважения к людям, строжайшего соблюдения законности, так как «обязанностью государства является признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина»[3].

В этой связи представляется целесообразным обозначить в качестве одной из важнейших задач успешной реализации данного направления использование современных образовательных технологий, в частности интерактивных, в подготовке сотрудников полиции по обеспечению экономической безопасности.

---

[*] *Дончевская Людмила Владимировна* – доцент кафедры экономической безопасности и управления социально-экономическими процессами Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Термин «интерактивный» (от англ. inter (взаимный) и act (действовать)) можно определить как находящийся в состоянии диалога, беседы или же взаимодействия. Интерактивные технологии в образовательном процессе предполагают проведение занятий в диалоговом режиме или беседы между преподавателем и обучающимся с одной стороны и обучающимися между собой с другой. Роль педагога в этом случае заключается в направлении деятельности обучающихся к выполнению поставленных задач.

Подача знаний с помощью интерактивных технологий предполагают такое проведение лекций, семинаров, практических занятий и т. п., когда посредством взаимодействия преподавателя и обучающихся и обучающихся друг с другом принимается общее решение на основе анализа предложенных ситуаций и обстоятельств, отражающих проблемы, происходящие в различных сферах жизни общества[4]. Особенности этого взаимодействия состоят в том, что все участники интерактивного занятия:

– являются субъектами образовательного процесса, в ходе которого либо имеют, либо стремятся сформировать свое понимание изучаемого предмета;

– объединены общей исследовательской проблемой и общими образовательными целями;

– погружены в проблемное поле решаемой задачи, и согласны между собой в выборе средств и методов решения задачи;

– чувствуют свою сопричастность исследовательскому коллективу;

– вносят свой индивидуальный вклад в изучение и объяснение выбранного предмета;

– ведут обмен знаниями, идеями, способами решения задач;

– находятся в атмосфере доброжелательности и взаимной поддержки, кооперации и сотрудничества, которая стимулирует познавательную деятельность.

В настоящее время технологии организации интерактивного обучения являются самыми передовыми, так как передача и получение необходимой информации происходит не в форме готовых знаний, а в активном режиме при использовании приема создания проблемных ситуаций.

Существуют разнообразные методы интерактивного обучения, такие как деловые игры, диспуты, эвристические беседы, мозговые штурмы, конференции, дебаты, дискуссии и т. п. Каждый метод дает возможность развить у будущего специалиста коммуникативные

навыки и умения работы в команде, повысить эффективность обмена необходимой для будущей деятельности в подразделениях экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России информацией, активизировать процесс применения полученных знаний на практике. Кроме того повысить самооценку и уверенность в правильности сделанных выводов.

Особенностью использования интерактивных технологий в системе профессиональной подготовки является то, что они выступают в качестве реальности, в которой будущие сотрудники полиции приобретают необходимый опыт, являющийся центральным активатором процесса познания будущего специалиста. В ходе классического, традиционного обучения роль преподавателя является доминирующей и сводится только к подаче информации в виде конечных знаний, а применение интерактивных технологий предполагает роль преподавателя – помощника, активизирующего поток информации, побуждающего будущих специалистов к поиску необходимого знания. При этом обучающиеся являются полноправными участниками образовательного процесса. Преподаватель уступает свою активность, создавая лишь условия для проявления их инициативы. При этом важен опыт, как преподавателя, так и обучающегося, направленный на их прямое взаимодействие с областью осваиваемого знания.

Технология развития интерактивного обучения предполагает, что преподаватель использует преимущественно косвенные приемы педагогической деятельности, выступает в роли эксперта-информатора, способного:

– конструктивно изложить проблемную ситуацию;

– определить стратегию взаимодействия с аудиторией;

– организовать работу в группах, заключающуюся в распределении ролей, формулировании целей и задач, и т. п.;

– управлять взаимодействием групп;

– руководить обсуждением;

– аргументировано отвечать на вопросы обучающихся;

– акцентировать, полученные результаты и т. п.

Таким образом, при использовании современных технологий заметно изменяются функции основных участников образовательного процесса: преподавателя и обучающегося. Основная роль педагога – организовать взаимодействие. Учебный процесс должен быть максимально приближен к практической профессиональной деятельности, чему в немалой степени и способствуют интерактивные технологии обучения, делающие акцент на самостоятельную познавательную и

мыслительную деятельность. Это, в свою очередь, является главным средством развития будущего сотрудника полиции по обеспечению экономической безопасности, способного использовать свои потенциальные способности и навыки, необходимые в дальнейшей профессиональной деятельности.

© Дончевская Л. В., 2018

---

[1] *Волкова Т. В., Гуров М. П., Дончевская Л. В., Фролова О. В.* и др. Экономическая безопасность: концептуальные подходы и вызовы времени. СПб., 2017. С. 15–30.

[2] *Дончевская Л. В.* Роль экономической подготовки будущих сотрудников органов внутренних дел в системе обеспечения экономической безопасности Российской Федерации // 210 лет МВД России: история и современность: Материалы всероссийской научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 21 сентября 2012 года: В 4 ч. Ч. 4. / Под общ. ред. Н. С. Нижник. СПб., 2013. С. 121–125.

[3] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; № 30. Ч. 1. Ст. 4202.

[4] *Дончевская Л. В.* Экономическая безопасность российской экономики в период функционирования в условиях экономических санкций // Экономическая безопасность, личности, общества, государства: проблемы и пути обеспечения: Материалы ежегодной научно-практической конференции 21 апреля 2016 года: В 2 т. Т. 1. СПб., 2016. С. 99–103.

А. А. Ушенин[*]

ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ЗАСТУПАЮЩИХ НА СЛУЖБУ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И БЕЗОПАСНОСТИ ГРАЖДАН НА МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ ПУБЛИЧНОГО ХАРАКТЕРА

В преддверии важных социальных событий 2018 г. наша страна столкнулась с небывалой в новом столетии активностью различных общественно-политических сил. Крупные массовые мероприятия публичного характера стали проходить в различных российских городах с завидным постоянством. Характер эти мероприятия имеют, скорее, провокационный и выжидательный, чем агрессивный, однако сотрудники органов внутренних дел при обеспечении охраны общественного порядка и безопасности граждан часто сталкиваются с различными посягательствами, опасными как для здоровья, так и для жизни. При этом сотрудник органов внутренних дел «замкнут в тиски» при реализации своих полномочий. С одной стороны, это приказы и распоряжения руководства различного уровня, а с другой – общественное мнение и средства массовой информации, как официальные, так и различного рода Интернет-издания и «свободные блогеры». Любые действия сотрудников полиции рассматриваются сегодня под микроскопом и получают фривольную оценку.

При обеспечении общественного порядка и безопасности граждан от сотрудника требуется быть спокойным, бдительным, сосредоточенным и упорным при выполнении возложенных обязанностей, исполнение которых строится на основополагающих принципах деятельности полиции, таких как соблюдение прав и свобод человека и гражданина законность, беспристрастность, публичность и открытость[1]. Необходимо уяснить, что сотрудник органов внутренних дел здесь и сейчас является последним оплотом стабильности и правопорядка в стране. Если допустить такой вариант, что этот рубеж будет смятен, то далее события могут развиваться по уже ранее пройденным сценариям в сопредельных государствах. С психологической точки зрения, это довольно тяжелое бремя, и справиться с этим дав-

[*] *Ушенин Андрей Андреевич* – преподаватель кафедры организации работы полиции Санкт-Петербургского университета МВД России.

лением как раз и должна помочь подготовка перед заступлением на службу. Комплекс базовых знаний, которыми обязан обладать сотрудник, должен закладываться не только в «сухом» теоретическом виде, но и содержать сугубо практические занятия, тактико-специальные учения, отработку конкретных «нестандартных» ситуаций. Это позволит снять психологическое напряжение в реальных условиях и обеспечить выполнение возложенных обязанностей по поддержанию «здорового» течения жизни в стране.

Итак, для начала необходимо твердо уяснить, что же представляют собой современные политические движения, которые зачастую даже не являются политическими партиями. Это сформированные на основе общей идеи, объединение людей. Идея в данном контексте подразумевается одна – борьба за власть. Далее к данному объединению примыкают следующие, имеющие уже более приземленные цели, в виде материальных выгод. И последнюю самую обширную группу представляют граждане, по тем или иным причинам «недовольные» существующим порядком. Причин «недовольства» может быть очень много – налоги, социальное обеспечение, условия жизни и так далее. Происходит постоянная спекуляция задетыми чувствами указанной группы со стороны манипуляторов.

Путем различных PR-ходов и политического маркетинга данные движения становятся модными и охватывают уже более молодую аудиторию. На сегодняшний день большинством участников массовых мероприятий публичного характера являются учащиеся школ, колледжей, лицеев и высших учебных заведений. Молодые люди, как известно, находятся еще в состоянии неопределенности, не имеют твердых политических и этических устоев и взглядов, что делает их легкой добычей для политтехнологов. Таким образом, очень важной задачей для правоохранительных органов является профилактическая работа в учебных заведениях, и, возможно, ужесточение уставов заведений, в части касающейся привлечения учащихся к ответственности за участие в несанкционированных массовых мероприятиях, вплоть до отчисления из учебного заведения. Возможно, данные меры уберегут их от более тяжких последствий в будущем.

Далее для понимания процессов различного содержания, происходящих при проведении публичных массовых мероприятий, сотруднику полиции необходимо представлять общие закономерности поведения и психологии масс. Хотя поведение участников последних массовых мероприятий сложно назвать стихийными, оно все-таки поддается какому-то рациональному объяснению, четко прослеживаются

действия «руководства», однако нельзя с уверенностью говорить, что в будущем, при таком значительном скоплении граждан не появятся хаотичные признаки поведения толпы, перерастающие в массовые беспорядки. Понять происходящее мы сможем, только понимая состав участников мероприятия. В первую очередь, это «руководящий» состав, который организовывает и проводит массовое публичное мероприятие, регулирует его течение и настроение. Далее идут активные участники, которые могут делиться на несколько групп, таких как силовая (в случае необходимости), «провокационная» (которая чаще других привлекается к ответственности и обучается правилам поведения при задержании, с оплатой всех административных штрафов за счет организаторов) и другие. Далее идут простые участники, пришедшие посмотреть на модное в настоящий момент действие. Данная группа не имеет какой-то конкретной цели, не обладает глубокими знаниями в обсуждаемых вопросах, часто приходит просто за компанию или из интереса. И последняя, совсем не имеющие отношения к происходящему, – «зеваки», оказавшиеся на месте проведения массового мероприятия. Последние две группы образуют толпу – самую непредсказуемую часть участников массовых мероприятий. Под словом *толпа* понимается массовое скопление людей, зачастую не скрепленных общей идеей, но имеющих общий объект внимания, который по изменению обстановки может также претерпевать изменения, и имеющих общее эмоциональное состояние, случайно образовывающееся или специально настраиваемое. В толпе желания людей часто приобретают общий характер. Например, при панике или при агрессии против какой-либо группы людей[2].

Пустые бутылки, заранее заостренные монеты, камни вот далеко не полный перечень предметов, которые используются против сотрудников внутренних дел. Однако следует понимать, что первый «камень» зачастую летит из рук людей неслучайных. Именно выявление зачинщиков является одной из основных задач сотрудников при обеспечении общественного порядка на массовых публичных мероприятиях, так как толпа без них становится инертна. Процесс выявления не представляет особого труда, так как зачинщики действуют довольно открыто, однако процесс их задержания является уже довольно тонкой и сложной задачей, так как они часто окружены кольцом «безопасности», и при задержании оказывают активное противодействие. Именно отработка навыков по выявлению и изъятию из общей массы участников массовых публичных мероприятий, их последующему задержанию и доставлению в территориальные органы внут-

ренних дел, является приоритетным направлением специальной подготовки сотрудников.

Еще одним немаловажным объектом рассмотрения в процессе подготовки является отработка способов психологического воздействия на участников, а также способов ведения переговоров, способов предупреждения о неправомерности действий и возможном применении мер принуждения, физической силы и специальных средств. Сотрудник органов внутренних дел обязан уметь четко, в жесткой форме требовать от участников, нарушающих общественный порядок, работу транспорта или организаций, а также при проведении несогласованных массовых мероприятий, прекращения противоправных действий, в том числе с применением звукоусиливающей аппаратуры. В различных ситуациях эти умения и знания могут понадобиться не зависимо от должности сотрудника или его специального звания.

При проведении занятий с личным составом следует уделять внимание такому важному аспекту (зачастую игнорируемому или формальному) как общение с гражданами. Для эффективности общения с гражданами сотруднику следует также занять посредническую позицию. С одной стороны, строить свое общения на принципе уважения, невзирая на дополнительные факторы, такие как личность оппонента (пол, возраст, внешность, социальное положение, принадлежность к религии, национальность и др.), его психологическое состояние, характер действий, предшествующих общению и т. д.. С другой стороны, общение должно строиться по принципу властности, давая понять, что требования, которые предъявляет сотрудник органов внутренних дел, являются обязательными к исполнению и при невыполнении их могут наступить негативные последствия для гражданина. Следует полностью отказаться от жаргонных выражений в речи и уж тем более от нецензурных и оскорбительных слов, строить речь исключительно в деловом стиле, разъясняя суть своих требований. Этот навык необходимо развивать регулярно, моделируя ситуации, в которых может оказаться сотрудник, развивать также умение слушать и понимать, ведь зачастую выйти из конфликтной ситуации можно просто поняв, о чем тебе пытается донести оппонент.

Важным моментом подготовки перед заступлением на службу является доведение до сотрудников политической ситуации в стране, характер предстоящих мероприятий, причины и условия их проведения, состав «недовольной» части участников, чем «недовольны», личности организаторов, доверенных лиц, возможные сценарии развития событий и другие важные для полного понимания предстояще-

го события детали[3].

Таким образом, применяя на практике и в процессе подготовки сотрудников к обеспечению охраны общественного порядка и безопасности граждан при проведении массовых публичных мероприятий (собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях)[4], различные, не «сухие» методы подготовки, можно будет с уверенностью сказать, что те задачи, которые будут стоять перед органами внутренних дел, даже с учетом изменчивости обстановки будут выполнены, и наша страна не столкнется с теми ужасающими последствиями массовых «вакханалий», с которыми столкнулись наши дружественные и братские народы в сопредельных государствах.

© Ушенин А. А., 2018

---

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 15 декабря 2017 года) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562. Гл. 2. Ст. 5. С. 35; Ст. 6. С. 36; Ст. 7. С. 37; Ст. 8. С. 37–38.

[2] *Назаретян А. П.* Агрессивная толпа, массовая паника, слухи: лекции по социальной и политической психологии. СПб., 2004. С. 127.

[3] *Ильин Е. П.* Психология общения и межличностных отношений. СПб., 2009. С. 356.

[4] Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ (ред. от 7 июня 2017 года) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Российская газета. 2004. 23 июня; 2010. 13 декабря; 2011. 10 февраля; 14 декабря; 2012. 9 июня; 2014. 30 июня; 2014. 8 октября; 2015. 6 мая; 2016. 11 марта. 6 июля; 2017. 9 июня.

И. Г. Елесина[*]
Е. В Сухарева[**]

ВЫРАБОТКА ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ ПОЛИЦЕЙСКИХ, ЗАДЕЙСТВОВАННЫХ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ЧЕМПИОНАТА МИРА ПО ФУТБОЛУ FIFA-2018

Россия впервые в своей истории станет страной-хозяйкой мирового чемпионата по футболу. Особое внимание уделяется вопросам подготовки и проведения данного спортивного мероприятия. Одно из наиболее важных направлений – обеспечение общественного порядка и общественной безопасности. Сотрудники полиции в рамках своих полномочий призваны обеспечить безопасность и правопорядок в период проведения Чемпионата мира по футболу FIFA-2018[1].

Профессиональное обучение (повышение квалификации) сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, привлекаемых к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в период проведения Чемпионата мира по футболу FIFA-2018, направлено на совершенствование и актуализацию необходимых в их деятельности компетенций.

В рамках исполнения Распоряжения МВД России № 1/15803 от 25 декабря 2017 г. «Об утверждении Плана профессионального обучения сотрудников МВД России в 2018 году»[2], существует острая потребность подготовить за короткий период (14 учебных дней (72 академических часа)) профессионально компетентных сотрудников полиции, которые по своим морально-психологическим качествам должны быть способны выполнять служебные обязанности в различных ситуациях оперативно-служебной деятельности.

Целью профессионального обучения (повышения квалификации) является приобретение дополнительных теоретических знаний, практических умений и навыков, необходимых для успешного выполнения оперативно-служебных задач по обеспечению общественной безопасности в период проведения Чемпионата мира по футболу

[*] *Елесина Ирина Геннадьевна* – доцент кафедры юридической психологии Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат педагогических наук.
[**] *Сухарева Елена Викторовна* – преподаватель кафедры организации работы полиции Санкт-Петербургского университета МВД России.

FIFA-2018.

Сотрудник полиции, освоивший рабочую программу профессионального обучения (повышения квалификации), должен обладать *общекультурными и профессиональными* компетенциями.

Важно отметить, что выработка вышеуказанных компетенций невозможна без взаимодействия преподавателей различных кафедр Санкт-Петербургского университета МВД России, таких как, кафедра организации работы полиции, кафедра деятельности ОВД в особых условиях, кафедра транспортной безопасности, кафедра оперативно-розыскной деятельности в ОВД, кафедра административной деятельности ОВД, кафедра судебно-экспертной деятельности, кафедра юридической психологии, кафедра иностранных языков.

Профессиональное обучение (повышение квалификации) направлено на личностное и профессиональное развитие, освоение компетенций, совершенствование личностных и профессиональных качеств, которые детерминируются целями и задачами службы в период проведения Чемпионата мира по футболу FIFA-2018.

Для эффективной деятельности в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в соответствии с законодательством должностные лица ОВД используют два основных метода: метод убеждения и метод принуждения.

Метод убеждения – это использование разъяснительных, воспитательных, организационных мер с целью формирования или преобразования воли объекта управления.

Метод принуждения – это метод государственного управления, заключающийся во внешнем воздействии на поведение объекта управления, применение которого урегулировано нормами права.

Одним из наиболее важных направлений профессионального обучения (повышения квалификации) является выработка профессиональных компетенций по применению отдельных мер государственного принуждения, так как применение мер государственного принуждения сотрудниками полиции – есть результат реализации государственно-властных полномочий.

Государственное принуждение по своей сути очень разнообразно. При организации и проведении массовых спортивных мероприятий сотрудники полиции довольно часто реализуют профессиональную компетенцию по применению мер административного принуждения.

Меры административного принуждения подразделяются на следующие группы:

1) *административно-предупредительные меры* – оцепление (блокирование) участков местности, проверка документов, удостоверяющих личность граждан, доставление граждан в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, осуществление личного осмотра граждан, находящихся при них вещей;

2) *меры административного пресечения*, которые делятся на две группы: *меры административного пресечения общего назначения* – требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, ограничивать или запрещать проведение на дорогах ремонтно-строительных и других работ, задерживать транспортные средства и отстранять водителей от управления транспортным средством и *меры специального административного пресечения* – применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия;

3) *меры административной ответственности* заключаются в применении уполномоченным должностным лицом административных наказаний за совершение административных правонарушений;

4) *меры обеспечения производства по делам об административных правонарушений* – доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние опьянения и другие[3].

Для выработки вышеуказанных профессиональных компетенций рабочая программа предусматривает следующие виды учебных занятий: теоретические и практические занятия. При этом широко используются активные и интерактивные формы проведения занятий (деловые игры, учения, дискуссии, «круглые столы», включающие в себя алгоритмы действий в наиболее распространенных ситуациях, анализ и оценка обстановки, квалификация правонарушений, тактика разрешения конфликтных ситуаций, оформление служебной документации и т. п.).

В рамках образовательной деятельности предусмотрены встречи с представителями правоохранительных органов, государственных и общественных организаций.

По итогам 2017 г. в Институте-факультете профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации Санкт-Петербургского университета МВД России прошли профессиональное обучение (повышение квалификации) 1248 сотрудников органов внутренних дел. В 2018 г. в соответствии с Распоряжением МВД Рос-

сии № 1/15803 от 25 декабря 2017 г. «Об утверждении Плана профессионального обучения сотрудников МВД России в 2018 году» будут направлены на профессиональное обучение (повышение квалификации) 500 сотрудников органов внутренних дел[4].

Таким образом, профессорско-преподавательский состав Санкт-Петербургского университета МВД России обеспечивает исполнение федеральных законов и других нормативно-правовых актов, что гарантирует успешную реализацию задач в процессе профессионального обучения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, привлекаемых к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в период проведения Чемпионата мира по футболу FIFA-2018.

© Елесина И. Г., 2018
© Сухарева Е. В., 2018

[1] Федеральный закон от 7 июня 2013 года № 108-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 года) «О подготовке проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2013. № 23. Ст. 2866; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 17.

[2] Распоряжение МВД России № 1/15803 от 25 декабря 2017 г. «Об утверждении Плана профессионального обучения сотрудников МВД России в 2018 году» // Сервис электронного документооборота ДГСК России (дата обращения: 06.02.2018).

[3] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 5 февраля 2018 года) // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1; 2018. № 7. Ст. 973.

[4] Распоряжение МВД России № 1/15803 от 25 декабря 2017 г. «Об утверждении Плана профессионального обучения сотрудников МВД России в 2018 году» // Сервис электронного документооборота ДГСК России (дата обращения: 06.02.2018).

М. В. Соловейчик*

ОСОБЕННОСТИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ, ПРИВЛЕКАЕМЫХ К ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ЧЕМПИОНАТА МИРА ПО ФУТБОЛУ FIFA-2018

В последнее время в России проходит большое количество массовых мероприятий международного уровня. Это мероприятия спортивного характера (XXVII Всемирная летняя Универсиада в Казани в 2013 г.[1], Зимние Олимпийские игры 2014 в Сочи[2], кубок конфедераций FIFA-2017 г.[3] в Санкт-Петербурге, ожидается – Чемпионат мира по футболу FIFA-2018 г. в Санкт-Петербурге[4] и многие другие), а также – общественно-политического характера (экономические форумы, события, связанные с торжественным празднованием памятных дат).

Такое количество мероприятий международного уровня в стране не может не повлечь за собой особых требований к обеспечению безопасности их проведения. Особое место здесь отводится полиции, как обладающей многочисленными полномочиями в области пресечения противоправных деяний при организации массовых мероприятий. Кроме того, участие в обеспечении охраны общественного порядка при проведении мероприятий международного уровня вызывает необходимость в лицензировании, сертификации правоохранительных мероприятий в соответствии с международными стандартами. Поэтому перед участием в международном спортивном мероприятии каждый сотрудник должен быть обучен в образовательном учреждении МВД России. В соответствии с данными требованиями ДГСК МВД России организовывает обучение сотрудников полиции, принимающих участие в обеспечении безопасности на таких мероприятиях, где представляются интересы Российской Федерации, ожидается большое количество зрителей, а, соответственно, и противоправных проявлений. Ближайшее мероприятие такого уровня – Чемпионат мира по футболу FIFA-2018 – состоится в России в ближайшее время и Санкт-Петербург является местом проведения одного из его этапов. Цель данной статьи проанализировать программу обучения сотрудников полиции, задействованных на службе в период проведения Чем-

* *Соловейчик Максим Вячеславович* – заместитель начальника кафедры организации работы полиции Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат педагогических наук.

пионата мира по футболу FIFA-2018, выявив на основе опыта прошедших спортивных мероприятий международного уровня те направления деятельности, которые остались не охваченными процессом обучения.

Программа обучения сотрудников полиции, привлекаемых к охране общественного порядка и обеспечению безопасности в период подготовки и проведения Чемпионата мира по футболу FIFA-2018 подготовлена для лиц, прошедших первоначальную подготовку и представляет собой двухнедельный курс обучения общим объемом 72 учебных часа[5].

Курс обучения состоит из 5 блоков, посвящённых различным направлениям профессиональной деятельности в период проведения спортивного мероприятия.

Первый блок «Правовое обеспечение служебной деятельности» посвящён изучению нормативно-правовых документов, регламентирующих деятельность полиции в период проведения Чемпионата мира по футболу FIFA-2018. Особое место уделяется изучению федерального законодательства, регламентирующего права полиции в области мер государственного принуждения[6].

Второй блок «Выявление, предупреждение и пресечение преступлений» состоит из тем, которые раскрывают тактические действия сотрудников полиции в различных ситуациях при проведении крупных спортивных мероприятий международного уровня.

Третий блок «Тактико-специальная подготовка» посвящён подготовке сотрудников полиции к действиям при возникновении возможных чрезвычайных ситуаций или происшествий, террористического или иного характера, пресечению массовых беспорядков или групповых нарушений общественного порядка[7].

Четвертый блок «Психологическая подготовка» обучает сотрудников полиции установлению психологического контакта с гражданами в период проведения Чемпионата мира по футболу FIFA-2018. Ожидается большое количество гостей и участников соревнований с различными характерами, темпераментами, привычками. Это всё необходимо учитывать при общении с гражданами.

Пятый блок «Блок знаний иностранного языка», как видно из названия, посвящён основам изучения иностранных языков и наиболее распространённым речевым оборотам, наиболее часто свойственным гостям и участникам соревнований[8].

Курс обучения состоит из теоретических и практических занятий, предусмотрено практическое занятие на базе стадиона «Санкт-Петербург–Арена», где будет проходить один из этапов Чемпионата мира по футболу FIFA-2018.

Анализируя данную программу обучения и обращаясь к опыту проведения спортивных мероприятий подобного уровня, можно сделать вывод, что сотрудники полиции, которые будут участвовать в мероприятиях по охране общественного порядка в период проведения Чемпионата мира по футболу FIFA-2018 уже прошли первоначальное обучение и нуждаются в особой подаче учебного материала.

Особенностью профессионального обучения должна стать практическая направленность, которая будет достигаться путём создания учебных ситуаций максимально приближенных к условиям несения службы по охране общественного порядка в период проведения данного спортивного мероприятия международного уровня. Для достижения данной цели необходимо привлечь к процессу обучения максимальное количество практических работников и сотрудников полиции, имеющих опыт правоохранительной деятельности при проведении данных мероприятий, а сами занятия проводить на объектах возможного несения службы, используя элементы тренировок и тактических учений.

© Соловейчик М. В., 2018

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 года № 607 (ред. от 1 июля 2016 года) «О Министерстве спорта Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве спорта Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2012. № 26. Ст. 3525; 2016. № 28. Ст. 4741.

[2] Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 года) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 2017. № 31. Ч. 1. Ст. 4819.

[3] Федеральный закон от 7 июня 2013 года № 108-ФЗ (ред. от 29 декабря 2017 года) «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2866; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 17.

[4] Там же.

[5] *Тимченко А. А., Соловейчик М. В.* Рабочая программа профессионального обучения (повышения квалификации) сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых к охране общественного порядка и обеспечению безопасности в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года. СПб., 2017. С. 7–8.

[6] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 15 декабря 2017 года) // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[7] *Тимченко А. А., Соловейчик М. В.* Рабочая программа профессионального обучения (повышения квалификации) сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых к охране общественного порядка и обеспечению безопасности в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года. С. 17–18.

[8] Примерная программа профессионального обучения (повышения квалификации) сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых к охране общественного порядка и обеспечению безопасности в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года. М., 2016. С. 15–16.

Н. А. Красильникова*

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ И НИЖЕГОРОДСКАЯ АКАДЕМИЯ МВД РОССИИ: ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

«Основами государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан»[1] определено, что развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры. Поэтому Законодательным Собранием Нижегородской области (далее – Законодательное Собрание) утвержден и реализуется План мероприятий в сфере развития правовой грамотности и правосознания населения Нижегородской области[2]. В Плане предусмотрено взаимодействие с вузами, в том числе с Нижегородской академией МВД России (одним из более 50 вузов и филиалов вузов, расположенных на территории Нижегородской области) сотрудничество идет наиболее плодотворно в форматах, предусмотренных Соглашением о сотрудничестве, которое было подписано в 2012 г. в рамках Дня Законодательного Собрания в Нижегородской академии МВД России (далее – Академия).

Основная линия взаимодействия – научно-экспертное сопровождение законотворческого процесса в области. Представители Академии входят и активно работают в научно-консультативном совете[3] при Законодательном Собрании в качестве членов и экспертов, в общественном совете[4] при Законодательном Собрании. Особенно важна позиция научного сообщества Академии по проектам концептуальных федеральных законов[5], она (позиция) лежит в основе официальных отзывов Законодательного Собрания в федеральном законотворчестве.

Временные творческие коллективы, сформированные в Академии, плодотворно работают в области систематизации законодательства Нижегородской области: проведен анализ дефиниций[6], контрольной деятельности[7], института присяг в Нижегородской области[8],

* *Красильникова Наталья Александровна* – руководитель аппарата комитета Законодательного Собрания Нижегородской области по информационной политике, регламенту и вопросам развития институтов гражданского общества; старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия (Нижний Новгород).

законодательства о местном самоуправлении[9]. А в 2016 г. была проведена объемная работа по подготовке актуальных редакций текстов 170 «базовых» законов Нижегородской области[10]. Участие сотрудников Академии в мониторинге правоприменения не только служит идее всесторонней оценки законов, но и позволяет авторам ввести в научный оборот дополнительный объем информации[11].

Курсанты и профессорско-преподавательский состав Академии – постоянные участники мероприятий, проводимых Законодательным Собранием, в числе которых:

– конкурс научных работ студентов и курсантов «Я – законодатель» (проводится с 2009 г.), на который участники направляют концепции законопроектов с обоснованием необходимости их принятия, а во втором (очном) туре перед представительным жюри конкурсанты защищают свои проекты. Курсанты Академии – постоянные участники конкурса, нередко они становятся призерами, а их идеи воплощаются в законодательстве;

– очередной (второй) «круглый стол» по теме: «О практике осуществления общественного контроля в Нижегородской области», который Законодательное Собрание провело 30 июня 2017 г. В этом году была обсуждена деятельность Общественного совета при ГУ МВД России по Нижегородской области;

– парламентские дебаты среди студентов и курсантов (проводятся с 2014 г.) по актуальным вопросам, среди которых: общественный контроль как форма реализации конституционного принципа демократии в Российской Федерации; законодательная инициатива граждан; 20-летие Устава Нижегородской области; противодействие коррупции в современной России; служебная этика публичных должностных лиц; порядок рассмотрения обращений граждан; молодежная политика; развитие информационного общества; наиболее популярные идеи, направленные на совершенствование государственного управления на портале «Российская общественная инициатива». Парламентские дебаты позволяют развить собственные навыки публичных выступлений, выстраивать систему аргументов в дискуссии, а так же соотнести юридические знания с иными областями знаний;

– региональный молодежный фестиваль юридического творчества, который впервые был проведен Законодательным Собранием области совместно с Академией 30 ноября 2017 г. Оригинальная форма празднования профессионального праздника – Дня юриста – нашла отклик у участников (курсантов и студентов) и у зрителей;

– фестиваль «Молодые звездочки нижегородской науки», кото-

рый ведут нижегородские исследователи и который проводится ежегодно с целью популяризации научных исследований. Так, в 2017 г. в номинации «гуманитарные и социально-экономические науки» курсанты Академии уверенно заняли 1 место;

– ежегодный конкурс «Творчество против коррупции» (проводится с 2015 г.) с целью антикоррупционного просвещения (итоги конкурса см. в Таблице 1).

Таблица 1

Участники Конкурса «Творчество против коррупции»

Категории участников	*2015 год*	*2016 год*	*2017 год*
учащиеся 9–11 классов	82	134	218
студенты средних профессиональных организаций	69	102	115
студенты высших учебных заведений	18	20	24
государственные и муниципальные служащие	10	6	5
научно-педагогические работники образовательных учреждений Нижегородской области	*не была заявлена*	28	54
ВСЕГО	**179**	**290**	**416**

15 декабря 2017 г. на базе Академии состоялся гала-концерт «Творчество против коррупции», в котором приняли участие победители этого конкурса за предыдущие годы его проведения. В мероприятии приняли участие более 600 человек, на нем были показаны ролики антикоррупционной направленности, авторы читали стихотворения, пели частушки, рассказывали басни;

– общественное обсуждение проектов законов. Например, при обсуждении проекта федерального закона № 315234-7 «О патриотическом воспитании в Российской Федерации» (18 декабря 2017 г.) для курсантов научного кружка кафедры конституционного и международного права депутатом и работниками аппарата Законодательного Собрания был проведен мастер-класс по проведению комплексной экспертизы законопроекта с технико-юридической, лингвистической, социологической, сравнительно-правовой, исторической и иных позиций.

© Красильникова Н. А., 2018

[1] «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» (утв. Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011. № Пр-1168) // Российская газета. 2011. 14 июля.

[2] Постановление Законодательного Собрания Нижегородской области от 30 июля 2015 г. № 1840-V «О плане мероприятий Законодательного Собрания Нижегородской области в сфере развития правовой грамотности и правосознания населения Нижегородской области». – http://int.zsno.ru:8080/zaks?viewForm&nd=790508719&prev=789810053&pred=789810001&bviewprev=1 (дата обращения: 09.02.2018).

[3] *Лаврентьев А. Р.* Из опыта работы научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области // Государство, Конституция, Родина: к поискам национальной идеи и новой доктрины государства / Под ред. Л. В. Голоскокова. М., 2015. С. 202–210.

[4] *Красильникова Н. А., Лаврентьев А. Р.* О практике осуществления общественного контроля в Нижегородской области // Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: Научный ежегодник факультета права Нижегородского филиала НИУ «Высшая школа экономики» / Отв. ред. И. В. Михеева, Ю. В. Сочнев. Вып. 4. Н. Новгород, 2017. С. 69–82.

[5] *Баранов В. М., Красильникова Н. А., Лаврентьев А. Р.* Инициативное экспертное заключение по проекту федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», разработанному Минюстом России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1(29). С. 375–380; *Баранов В. М., Лаврентьев А. Р., Трусов Н. А., Федосин А. С.* Экспертное заключение независимой доктринальной антикоррупционной экспертизы по проекту федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 1(29). С. 381–384; *Баранов В. М., Лаврентьев А. Р.* Экспертное доктринальное заключение на проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)», внесенный депутатами Государственной Думы А. А. Агеевым, Д. Ф. Вяткиным, В. Н. Плигиным // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2(30). С. 215–221.

[6] *Баранов В. М., Лаврентьев А. Р., Лукоянова Л. А.* Нижегородское законодательство в дефинициях: Краткий словарь-справочник Новгород, 2012.

[7] *Баранов В. М., Лаврентьев А. Р., Трусов Н. А.* О концепции Закона Нижегородской области «О контрольных полномочиях Законодательного Собрания Нижегородской области» // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: материалы I Всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород. 4–5 июня 2015 г.) / Отв. ред. А. В. Мартынов. Н. Новгород, 2015. С. 326–343.

[8] *Лаврентьев А. Р., Трусов Н. А.* «Круглый стол» по теме «Институт присяги в России: состояние, проблемы и пути совершенствования» // Юридическая

наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2(30). С. 232–235.

[9] *Лаврентьев А. Р.* Основные итоги мониторинга законодательства Нижегородской области о местном самоуправлении // Конституции Российской Федерации – 20 лет: Проблемы реализации и перспективы развития: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции / Отв. за вып. В. И. Филатов. Воронеж, 2014. С. 198–207; *Калянова Ю. Г., Лаврентьев А. Р.* Доклад о состоянии местного самоуправления в Нижегородской области // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е. С. Шугриной. М., 2016. С. 111–134; *Калянова Ю. Г., Лаврентьев А. Р., Степанов Д. В.* Доклад о состоянии местного самоуправления в Нижегородской области // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е. С. Шугриной. М., 2017. С. 114–141.

[10] Основополагающие законы Нижегородской области (в актуальной (по состоянию на 1 августа 2016 года) редакции): Сборник законов Нижегородской области: В 4 т. Н. Новгород, 2016; *Елисеева В. С., Красильникова Н. А., Лаврентьев А. Р.* Систематизация законов Нижегородской области: теория, практика, техника Актуальные вопросы современного развития России // Основные итоги научной работы в Нижегородском институте управления в 2016 г.: Сборник научных статей. Н. Новгород, 2017. С. 7–14.

[11] *Лаврентьев А. Р.* 1) Из опыта мониторинга уставов муниципальных образований // Актуальные проблемы философии права и государства: Сборник статей участников межвузовской научно-практической конференции (17 мая 2013 г.) / Отв. за вып. Б. Х. Балкаров. Н. Новгород, 2013. С. 89–105; 2) Из опыта мониторинга правоприменения закона Нижегородской области «О публичных мероприятиях в Нижегородской области» // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 2(26). С. 29–35; *Лаврентьев А. Р., Мишукова Я. М.* Основные результаты мониторинга законодательства Нижегородской области о мировых судьях Вестник Нижегородской правовой академии. 2014. № 1(1). С. 54–64; *Лаврентьев А. Р.* 1) Один из примеров ошибок в праве (на примере Закона Нижегородской области от 1 апреля 2015 г. № 44-З «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Нижегородской области») // Актуальные проблемы частного и публичного права: Сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции, Волгоград, 23 октября 2015 г. / редкол.: А. Н. Садков и др. Вып. 8. Волгоград, 2016. С. 314–320; 2) Региональное законодательство о юбилейных и памятных датах: состояние и перспективы развития // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 28 апреля 2016 г. / Под ред. Н. С. Нижник. В 2 т. Т. II. СПб., 2016. С. 223–227; *Елисеева В. С., Красильникова Н. А., Лаврентьев А. Р.* Законодательное собрание Нижегородской области и мониторинг правоприменения: Статья на

основе стенограммы «круглого стола» на тему «Практика осуществления Законодательным Собранием Нижегородской области мониторинга правоприменения нормативно правовых актов», проведенного 6 июля 2017 года // Ученые записки. Т. 15. Н. Новгород, 2017. С. 414–434; *Лаврентьев А. Р.* О городах военно-трудовой славы // Право и государство: история и современность, перспективы развития: Сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции, Республика Башкортостан, г. Стерлитамак, 28 сентября 2017 года / Отв. ред. Е. С. Косых. Стерлитамак, 2017. С. 30–34.

О. Н. Миронкина*

СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Как показывают исторические документы и научные труды многих авторов (А. В. Борисова, А. И. Ботова, В. С. Гольдмана, Ю. В. Гончаровой, А. А. Кобозева, Л. М. Колодкина, М. В. Кольцовой, Г. М. Куркина, А. Я. Малыгина, Р. С. Мулукаева, В. М. Шамарова, и других ученых), изучавших вопросы, связанные с обучением полицейских и сотрудников Министерства внутренних дел России, до революции 1917 г. единой системы повышения квалификации не существовало. Это относится не только к полиции, но и к другим профессиям. При этом нельзя сказать, что полиция была безграмотна и крайне низко квалифицирована. Российская полицейская школа считалась лучшей в мире. Но знания и положительный опыт скорее передавался из уст в уста на инструктажах, при личном взаимодействии опытного полицейского с неопытным, через участие в различных собраниях, съездах, публикации в журналах и самообразование. Наиболее выражено тенденции к созданию различных путей более или менее регулярной передачи информации о новом в области науки и законодательстве стали складываться в XIX в.

Так, в 1804 г. выходит первый номер «Санкт-Петербургского журнала», официального периодического печатного органа Министерства внутренних дел, в издании которого принимали непосредственное участие первый министр внутренних дел В. П. Кочубей, русский общественный и государственный деятель, реформатор, законотворец, ставший основателем теоретического правоведения России, М. М. Сперанский и император Александр I. Журнал вышел уже через 2 года после образования министерства и просуществовал до 1809 г.[1]

В журнале впервые для широкой общественности публиковались императорские указы, важнейшие правительственные акты, а также, отчеты Министра внутренних дел о положении дел в Империи и деятельности ведомства, материалы о зарубежных органах государственного управления, научные статьи, относящиеся к деятельности

* *Миронкина Оксана Николаевна* – преподаватель кафедры управления персоналом и воспитательной работы Санкт-Петербургского университета МВД России.

МВД. Впоследствии на протяжении всей истории существования полиции и милиции сохранилась практика выпуска регулярных ведомственных печатных изданий.

Согласно Манифесту 1811 г. «Общее учреждение министерств», более четко определяющего структуру и пределы власти центральных органов государственного управления в составе нового Министерства полиции создается Департамент исполнительной полиции, в функции которого входило: составление полицейских штатов, назначение, увольнение, награждение личного полицейского состава, рассмотрение губернских отчетов, ведение статистики. То есть прообраз кадровых и штабных подразделений. Однако в функции данного департамента не входила организация подготовки и повышения квалификации кадров.

На местах губернаторы и полицмейстеры действовали в этом вопросе на свое усмотрение, имея сами, как правило, высшее юридическое или военное образование. Для средних и низших чинов полиции в конце XIX – начале XX в. начали создаваться специальные школы и курсы. Но они давали скорее первоначальную профессиональную подготовку[2].

В связи с усилением общественной напряженности в первом десятилетии XX в. на местах организовываются регулярные инструктажи полиции и их обучение по выявлению подпольных террористических групп.

В 1907 г. Столыпин выступил с инициативой создания сети полицейских учебных заведений с целью подготовки сотрудников полиции, так как назначаемые в жандармские органы и общую полицию военные офицеры и чиновники, как правило, не знали специфики полицейской службы и не были к ней готовы. Но предложения Столыпина не были реализованы[3].

Проблема кадрового обеспечения МВД существовала во все времена и была обусловлена историческими событиями каждого периода. После создания милиции в 1918 г., единая система подготовки ее кадров сложилась также не сразу, а только в 1930-х годах, но по всем направлениям деятельности и для всех уровней милицейских должностей.

В течение всего периода существования РСФСР как независимого государства и СССР развивалась система подготовки специалистов ведомства. В 1970-х годах в высших школах начали открываться факультеты и курсы повышения квалификации.

28 ноября 1972 г. на базе учебно-технического пункта Главного

управления исправительно-трудовых учреждений МВД СССР образован Институт повышения квалификации руководящих работников производства исправительно-трудовых учреждений МВД СССР, с августа 1976 г. переименован во Всесоюзный институт повышения квалификации руководящих работников производства исправительно-трудовых учреждений МВД СССР. 23 сентября 1991 г. Институт был преобразован во Всесоюзный институт повышения квалификации работников органов внутренних дел (ВИПК МВД СССР) и подчинен Главному управлению работы с личным составом МВД СССР. С 1991 г. Институт неоднократно менял своё название – Всесоюзный, Межреспубликанский, Республиканский, и, наконец, Всероссийский.

Решением Совета Министров СССР от 21 сентября 1973 г. образована Академия МВД СССР[4] (сейчас – Академия управления МВД России), которая ведет свою историю от Высших курсов усовершенствования старшего начальствующего состава административно-милицейского аппарата и Высших пенитенциарных курсов, образованных в 1929 г., когда на первый план вышла проблема улучшения качественного состава руководящих кадров. Совет Народных Комиссаров РСФСР 9 июля 1929 г. постановил: «В целях повышения квалификации командного состава милиции и уголовного розыска создать курсы по подготовке высшего начальствующего состава милиции и уголовного розыска и принять на госбюджет». Курсы начали работу в 1929 г., а уже в 1930 г. были преобразованы в Центральную высшую школу рабоче-крестьянской милиции (ЦВШ РКМ)[5].

После распада Советского Союза и исторических событий 90-х годов, возникла острая необходимость в усилении внимания подготовке кадров и повышению квалификации действующих сотрудников органов внутренних дел. Кроме того прогресс не стоял на месте и потребовалось внедрение новых технологий в служебную деятельность. Обучение получило практикоориентированную направленность.

В настоящее время в МВД имеется три филиала ВИПК, Северокавказский институт повышения квалификации сотрудников МВД России и Тюменский институт повышения квалификации МВД России.

Переход на новые образовательные стандарты в Российской Федерации и совершенствование качественного уровня развития МВД России предъявляет более высокие требования к качеству обучения и в процессе повышения квалификации сотрудников территориальных органов МВД России. Это в свою очередь вызывает необходимость совершенствования традиционных технологий обучения. Значительно

увеличившийся документооборот, установление новых требований к сотрудникам, внедрение информационных технологий, значительное изменение и развитие законодательства, регулирующего деятельность органов внутренних дел, появление новых направлений деятельности, заставляет разрабатывать новые действенные методы интенсификации обучения в процессе повышения квалификации.

И если ранее повышение квалификации больше сводилось к простой передаче знаний и обучению сотрудников определенным процедурам, как и вообще в обучении по основным образовательным программам, то сейчас требуется научить сотрудника мыслить и анализировать, понимать систему законодательных актов и взаимосвязи между направлениями деятельности, обрабатывать большие объемы информации. На это педагогу (преподавателю) по-прежнему отводится короткий срок, отведенный для повышения квалификации.

© Миронкина О. Н., 2018

---

[1] *Борисов А. В.* Руководители карательных органов дореволюционной России: Учебное пособие. М., 1979. С. 16, 22, 27, 33.

[2] *Борисов А. В., Колодкин Л. М.* Становление и развитие юридического образования в дореволюционной России. М., 1994. С. 9.

[3] *Кольцова М. В.* Профессиональная подготовка полицейских кадров Российской империи в период с 1907 г. до февраля 1917 г. (историко-правовое исследование). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.С. 80.

[4] *Мулукаев Р. С., Малыгин А. Я., Епифанов А. Е.* История отечественных органов внутренних дел: Учебник для вузов. М., 2005. 336 с.

[5] Сборник приказов и циркуляров Центрального административного управления – начальника милиции Республики. 1924. № 4. С. 12–13.

А. Н. Померлян*

МЕТОДЫ ПРАВОВОГО ВОСПИТАНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Сотрудники органов внутренних дел, стоящие на страже закона, борющиеся с преступностью, обеспечивающие правопорядок берут на себя дополнительную социальную ответственность, что, в свою очередь, побуждает их к социально значимому правомерному поведению. Стержневой фактор формирования такого поведения – правовое воспитание.

К правовому воспитанию не существует единого понимания и определения его сущности. Несмотря на определенную российской действительностью специфику, существует преемственность в главном: правовое воспитание – это важнейший социальный институт и в широком смысле слова деятельность по передаче правового опыта, формированию всесторонне развитой и социально-зрелой, с точки зрения права, личности.

Именно от сотрудников ОВД – зависит порядок на улицах городов и поселков, спокойствие и уверенность граждан, что, безусловно, предопределяет, наряду с глубиной целей, задач, специфику правовоспитательных мер. Влияние современных СМИ и нигилистически ориентированной части общества, на психику сотрудников ОВД, даже при условии относительной милитаризации и закрытости структур ОВД весьма велико. Но своеобразная консервативность органов внутренних дел, разумная стратегия начальствующего состава помогли избежать деструктивных факторов в вопросах подготовки сотрудников ОВД.

Правовое воспитание в органах внутренних дел основывается на общечеловеческих и национальных культурных ценностях, российских правовых теориях и ценностях.

Учитывается и тот факт, что правовое обучение и сотрудников органов внутренних дел «должно быть по возможности разносторонним, поскольку для построения правового государства, гражданского общества необходима любая отрасль права, а знание ее – играет важную роль в формировании правового сознания личности ее способности к саморегуляции»[1].

* *Померлян Александр Николаевич* - заместитель начальника по научной работе Новосибирского военного института войск национальной гвардии Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Вместе с тем анализ состояния дисциплинарной практики свидетельствует о наличии проблем девиантного поведения, которые не имеют административного решения и требует научной разработки. В корне проблемы – низкий уровень правового сознания сотрудников ОВД, в том числе и офицеров, которые в большинстве своем имеют юридическую подготовку.

Анализируя вышеизложенное, возможно прийти к выводу о том, что правовое воспитание сотрудников органов внутренних дел представляет целенаправленное, систематическое воздействие на них с целью формирования профессионально значимого правового сознания и правовой культуры оптимальными методами, формами и средствами обучения, воспитания, саморазвития и привития устойчивых навыков правопослушного поведения. Современная система правового воспитания сотрудников ОВД представляет собой нормативно упорядоченную и организационно оформленную совокупность компонентов.

«Цель правового воспитания, осуществляемого в отношении сотрудников ОВД, должна соотноситься с общей целью воспитательной работы в органах, подразделениях и учреждениях внутренних дел, состоящей в формировании и развитии личности сотрудника как гражданина и профессионала, обладающего высокими нравственно-этическими и мировоззренческими качествами; в сплочении коллективов учреждений, органов, подразделений, групп и развитие их до уровня воспитывающих коллективов»[2].

Указанная цель достигается решением основных задач правового воспитания. Бесспорно, научная постановка задач правового воспитания сотрудников ОВД, является немаловажной проблемой. Поставленные задачи должны учитывать специфику правового воспитания каждого сотрудника и обеспечивать индивидуальный подход. А это требует постижения уровня и характера правосознания сотрудников органов внутренних дел.

Но необходимо отметить, что потенциал страны в вопросах правового воспитания сотрудников ОВД должен использоваться с максимальной отдачей. Поэтому, ставя задачи правового воспитания сотрудников ОВД, нужно сконцентрироваться на том, что разовьет установленные сферы их правового сознания, детализирует и углубит правовые знания и представления.

Исходя из сказанного выше, выделяем три основные задачи по правовому воспитанию сотрудников ОВД.

Первая задача заключается в развитии правового сознания со-

трудников ОВД (правомерное поведение основывается на высокоразвитом сознании). Правовое воспитание является основным средством формирования профессионального правового сознания, обуславливающего своими сущностными составляющими наиболее важные качества, значимые в специфической профессиональной деятельности сотрудников ОВД, и обеспечивающего их качественную правовую, служебно-функциональную и психологическую подготовку.

Формируемое правовое сознание включает в себя правовые идеи, теории, представления, взгляды (правовую идеологию); правовые чувства, эмоции, переживания (правовую психологию). На их основе возникает процесс позитивной, маргинальной, нейтральной либо негативной оценки сотрудниками ОВД права, правовой практики и на ее основе правопослушной либо девиантной формы поведения.

Вторая задача правового воспитания сотрудников ОВД – усвоение необходимых правовых знаний, то есть развитие когнитивной компоненты правового сознания. При постановке данной задачи необходимо учесть, что в структуре правового сознания сотрудников ОВД выделяют три компонента: знание права, отношение к праву, готовность к правомерному поведению.

Необходимо отметить, что для выполнения задач по охране правопорядка требуется, освоение законодательства Российской Федерации и специфики административно-правового регулирования определенной среды общественных отношений, определяемой выполняемыми задачами.

Третья задача заключается в формировании у сотрудников ОВД практических умений и навыков деятельности в сфере права. Как свидетельствует правовая действительность, хорошие правовые знания не всегда сопутствуют правопослушному поведению, в правовом воспитании наиболее значима воспитательная деятельность – формирование профессионально значимых морально-этических регулятивов личности, вовлечение сотрудников ОВД в социально-значимую правопослушную деятельность и ее мотивация, стимулирование правовой профессиональной активности.

«Цели, задачи, принципы, формы и методы правового воспитания в ОВД определяются не только потребностями общества, но и его реальным состоянием, а также особенностями профессии, правовым и социальным положением сотрудников этих органов. Необходимо принимать во внимание наличие серьёзных проблем в уровне общественного правосознания, в организации работы ОВД, в качественном составе кадров, в отношениях сотрудников с населением и отношении

населения к ним, в уважении к профессии сотрудника ОВД»[3].

Таким образом, основные методы правового воспитания в ОВД обусловлены спецификой их деятельности по охране правопорядка, жизни и покоя россиян и следует отметить, что наиболее слабо представлены в современном правовом воспитании методы превенции отклоняющегося поведения. Основные формы правового воспитания сотрудников ОВД жестко определены нормативно. Их содержание, периодичность проведения, состав ответственных лиц и порядок отчетности заданы требованиями наставлений, руководств, приказов и иных нормативно-правовых актов.

© Померлян А. Н., 2018

---

[1] *Юшин С. В.* Проблемы правового воспитания: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 11.

[2] *Прикладная* юридическая педагогика в органах внутренних дел / Под ред. В. Я. Кикотя, А. М. Столяренко. М., 2012. С. 119.

[3] *Чернова Э. Р.* Теоретические проблемы правового воспитания сотрудников органов внутренних дел // Политика, государство и право. 2013. № 11. - http://politika.snauka.ru/2013/11/1064 (дата обращения: 08.01.2018).

Т. Н. Дорошенко[*]
М. С. Трофимова[**]

ПРАВОВОСПИТАТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ФОРМА РАБОТЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В 1950-Х – 1970-Х ГОДАХ В НОВГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Содержание правовоспитательного процесса заключается в повышении правового сознания людей, правовой информированности личности, развития навыков правомерного поведения. В 1950-х –1970-х годах особое внимание уделялось правовому воспитанию и просвещению населения, а также координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В Новгородской области, как и во многих других регионах СССР, была разработана новая целостная система правового образования, учитывающая особенности различных категорий населения в зависимости от возраста, образовательного и профессионального опыта[1].

25 октября 1956 г. вышло Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по улучшению работы МВД СССР»[2]. Для его реализации на сотрудников милиции была возложена обязанность систематически проводить собрания на предприятиях и организациях Новгорода и Новгородской области, на которых они должны были докладывать о криминогенной ситуации в регионе.

Однако эта работа в 1950-е годы еще не была организована надлежащим образом. Так, в конце 1950-х годов в протоколах заседаний коллегии УВД Новоблисполкома, содержится информация о том, что участковые уполномоченные и оперативный состав органов милиции недостаточно активно выступают перед населением с докладами и беседами[3]. В то же время, работники УВД в 1950–1960 гг. систематически публиковали свои материалы на страницах периодической печати.

25 июня 1969 г. на заседании коллегии УВД в целях улучшения пропаганды среди населения области деятельности органов внутрен-

[*] *Дорошенко Татьяна Николаевна* – доцент кафедры гражданского права и процесса Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого, кандидат исторических наук, доцент.

[**] *Трофимова Марина Сергеевна* – заведующий кафедрой гражданского права и процесса Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого, кандидат юридических наук, доцент.

них дел, дружинников и внештатных сотрудников милиции по предупреждению нарушений общественного порядка, было принято решение о более активном использование радио. Для решения этой проблемы был утвержден Совет радиогазеты, которому предложили обеспечить выпуск не менее двух номеров радиогазеты в квартал[4]. С 1970 г. правовые радиогазеты стали регулярно выходить в эфир областного радио.

Особенность работы сотрудников УВД по правовому воспитанию населения заключалась в том, что лекции и беседы строились на конкретных примерах из законченных уголовных дел. Однако недостаточный образовательный уровень многих сотрудников ОВД не позволял им теоретически осмыслить тот материал, с которым они выступали перед населением.

Среди нормативных правовых актов рассматриваемого периода следует выделить Постановление ЦК КПСС «О мерах по улучшению правового воспитания трудящихся» от 15 сентября 1970 г.[5] и Постановление бюро Новгородского обкома КПСС «О мерах по улучшению правового воспитания трудящихся» от 23 октября 1970 г.[6] Данные документы обязывали сотрудников органов внутренних дел, в числе иных мероприятий, разработать главные направления по улучшению пропаганды правовых знаний среди населения Новгородской области.

На заседании коллегии УВД Новгородской области 26 февраля 1971 г. был рассмотрен вопрос «О мероприятиях по совершенствованию взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами и использованию возможностей печати, радио, художественной литературы в повышении авторитета органов внутренних дел»[7]. Коллегия рекомендовала начальникам городских и районных отделов внутренних дел создать при редакциях городских и районных газет общественные редакционные советы и выйти с ходатайством в редакции областных и многотиражных газет о введении на их страницах постоянных рубрик, посвященных роли органов внутренних дел в работе по охране правопорядка и участию добровольных народных дружин в охране общественного порядка.

По согласованию с областным комитетом телевидения и радиовещания следовало организовать постоянные радиопередачи по правовой пропаганде с участием сотрудников органов внутренних дел.

В соответствии с приказом МВД СССР с июля 1971 г. по декабрь 1972 г. был проведен смотр на лучший районный (городской) отдел внутренних дел по организации правовой пропаганды[8]. Большинство городских и районных органов внутренних дел включилось в прове-

дение смотра своевременно и активно.

Таким образом, при проведении правовой пропаганды городскими и районными отделами внутренних дел применялись самые разнообразные формы правового воспитания населения. К ним относились лекции и беседы, собрания трудящихся, отчеты работников милиции перед населением, вечера вопросов и ответов, лектории при школах и на предприятиях, народные университеты правовых знаний, движение коллективов трудящихся за образцовый общественный порядок и высокую дисциплину, встречи со знатными людьми, ветеранами и передовиками производства.

В городах и районах области в начале 1970-х годов работало 16 народных университетов правовых знаний: на 38 факультетах занималось 5125 человек[9]. Среди них были внештатные сотрудники милиции, командиры дружин, начальники и дежурные штабов ДНД, председатели товарищеских судов. В коллективах предприятий, организаций, колхозов, совхозов и учебных заведений ширилось движение под девизом: «жить и работать без правонарушений».

С целью повышения юридических знаний личного состава ОВД в городских и районных органах было организовано чтение лекций и докладов, проводились теоретические конференции. Значительная часть руководящего состава занималась на семинарах по изучению правовых вопросов.

В октябре 1973 г. УВД приняло участие в подготовке и проведении совместно с отделом юстиции облисполкома и областной прокуратурой научно-практической конференции: «Проблемы повышения эффективности правового воспитания трудящихся». Рекомендациями, выработанными на этой конференции, органы УВД пользовались в своей повседневной работе по профилактике правонарушений[10].

Таким образом, к 1970-м годам в нашей стране сформировалась и достаточно эффективно действовала система предупреждения правонарушений, в которой значительная роль отводилась органам внутренних дел. К сожалению, наработанная в те годы система правового воспитания оказалась во многом утерянной, и накопленный тогда опыт работы по правовому просвещению населения работниками правоохранительных органов практически не используется.

© Дорошенко Т. Н., 2018
© Трофимова М. С., 2018

[1] *Дорошенко Т. Н., Макарова Е. А.* Роль судей в повышении правового просвещения советских граждан: анализ регионального опыта // Вестник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. 2014.

№ 83-2. С. 66.
[2] Партийная жизнь. 1957. № 4. С. 5–8.
[3] Архив Управления внутренних дел Новгородской области. Ф. 2. Оп. 1. Д. 117. Л. 91.
[4] АУВДНО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 143. Л. 27
[5] *Вопросы* идеологической работы КПСС. Сборник документов (1965–1973). М., 1973. С. 295–300.
[6] Государственный архив новейшей истории Новгородской области (далее – ГАНИНО). Ф. 260. Оп. 42. Д. 69. Л. 1–15.
[7] Архив Управления внутренних дел Новгородской области. Ф. 6. Оп. 1. Д. 149. Л. 37.
[8] ГАНИНО. Ф. 260. Оп. 42. Д. 69. Л. 8.
[9] ГАНИНО. Ф. 260. Оп. 42. Д. 69. Л. 9.
[10] ГАНИНО. Ф. 260. Оп. 42. Д. 69. Л. 9.

Д. В. Орлов*

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ВОСПИТАТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ, ПРОВОДИМОЙ С СОТРУДНИКАМИ МИЛИЦИИ, В ПЕРИОД ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ

На всём протяжении эволюции органов внутренних дел воспитательная работа была призвана формировать у сотрудников осознание общественной значимости их деятельности, необходимости соблюдения законности и дисциплины, чувство гордости за выбранную профессию, совершенствовать культуру поведения и общения, формировать и развивать морально-психологические качества. Основы кадровой и воспитательной работы современной полиции были заложены еще в советский период, пройдя сложный путь Гражданской войны, межвоенного времени, Великой Отечественной войны, и послевоенного восстановительного периода.

В первые месяцы после Октябрьской революции новая милиция должна была обеспечить прочный революционный порядок и полноту власти Советов по всей стране. Характерной чертой всех вооруженных формирований, охранявшими общественный порядок, явилось отсутствие штата постоянных профессиональных работников, качественный состав которых, кроме идеи построения нового государства и воли к её достижению, не имел ни практических навыков, ни специальной подготовки. В этой связи, была поставлена первоочередная задача воспитания и обучения сотрудников формирующейся рабочей милиции.

Поскольку сотрудники милиции это были работники заводов и фабрик, крестьяне, а также бывшие солдаты и матросы, то воспитание сотрудника милиции виделось, прежде всего, через формирование основ профессиональной деятельности. В Инструкции об организации советской рабоче-крестьянской милиции, утверждённой 12 октября 1918 г.[1] определялись принципы и критерии к будущим сотрудникам, пришедшим на службу в милицию, среди которых определяющими были классовая принадлежность, признание и поддержка советской власти. Декрет от 3 апреля 1919 г. «О советской рабоче-крестьянской милиции»[2] обращал внимание руководителей и организаторов воспитательной

* *Орлов Дмитрий Викторович* – доцент кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук.

работы на социальный состав сотрудников милиции и их преданность советской власти. Поэтому предпочтение отдавалось членам, кандидатам и сочувствующим РКП(б).

Весной 1918 г. была открыта первая школа для командного состава милиции в Москве, первый выпуск которой прошел уже в ноябре 1918 г. В конце 1918 г. в Петрограде открылась школа отдела наружной охраны НКВД. Во второй половине 1918 г. была организована школа дружинников Петроградской губернии, где проходили подготовку в течение трех недель работники милиции. В декабре этого же года во Владимире открылись краткосрочные курсы для начальников милиции, а в 1919 г. в Петрограде был открыт Рабоче-Крестьянский университет имени Зиновьева, на факультете советской милиции которого одновременно обучалось до 200 человек. В апреле 1919 г. в Москве начинают работать курсы уголовного розыска. Школы и курсы стали постепенно открываться при губернских и при уездных управлениях милиции Астраханской губернии, Владимире, Воронеже, Калуге, Саратове, Пензе, Ярославле. Одновременно повсеместно получают распространение школы резервов со сроком обучения восемь недель, а для красноармейцев – шесть недель. Административно они подчинялись местным управлениям милиции и содержались за счёт средств советов.

Задачи, решаемые системой подготовки кадров, включали в себя, прежде всего, повышение общеобразовательного уровня слушателей, специальную подготовку, боевую подготовку, формирование морально-психологических качеств и общеобразовательный уровень сотрудников. Содержание учебных программ предусматривали: окопное дело, строевую и тактическую подготовку, изучение криминологии и санитарии, основ законодательства, судопроизводства и следствия.

Следующим направлением воспитательной работы в рассматриваемый период являлось формирование дисциплины у сотрудников. Так, 17 октября 1918 г. Коллегия НКВД РСФСР утвердила «Обязательства советского милиционера», который, по сути, стал присягой к выполнению своих обязанностей, верности обществу и государству. Укреплению дисциплины и законности в деятельности милиции способствовало создание в октябре 1918 г. инспекторского отдела Главного управления милиции и губернских инспекторских подотделов на местах[3]. Кроме того, 22 августа 1919 г. НКВД РСФСР принял первый ведомственный Дисциплинарный устав служащих советской Рабоче-

Крестьянской милиции, который имел большое значение для укрепления дисциплины и воспитания сотрудников милиции. Дисциплина в милиции рассматривалась как выполнение обязанностей по службе. В соответствии со степенью вины, продолжительностью службы, предшествующим поведением на нарушителя дисциплины налагались взыскания: предостережение, выговор в строю или в приказе по милиции, наряд вне очереди, арест на срок не свыше 10 суток, смещение на низшую должность, увольнение со службы. Фамилии лиц, уволенных со службы за преступления или за проступки, заносились в особые списки, рассылаемые по органам милиции. Умелое использование дисциплинарной практики способствовало укреплению дисциплины и воспитанию сотрудников.

Большое внимание было уделено следующему направлению – организации партийно-политической и культурно-просветительской работе с личным составом. Организатором всей политработы была коммунистическая партия, которая проводила её через своих представителей в подразделениях – комиссаров и политические органы. Партийные ячейки в милиции начали создаваться уже в первой половине 1918 г. ЦК РКП(б) в годы Гражданской войны неоднократно обращал внимание на необходимость усиления партийно-политической работы среди сотрудников, о чем свидетельствуют письма ЦК РКП(б), многочисленные циркуляры и распоряжения НКВД и Главмилиции по вопросам организации партийной и воспитательной работы. В этих документах формулировались требования: не ослаблять политработы, вести её непрерывно; воспитывать дисциплину и высокую бдительность; заботиться об удовлетворении материально-бытовых нужд и культурных запросов сотрудников; воспитывать высокую политическую сознательность.

В октябре 1918 г. в составе Главного управления милиции был создан культурно-просветительный отдел, задачами которого являлись руководство культурно-просветительной работой в школах и на курсах милиции, организация лекций для милиционеров, устройство библиотек и распространение необходимой литературы.

Важным средством в осуществлении воспитательной работы с милиционерами являлась периодическая печать, и прежде всего, ведомственные печатные органы. Они появились сразу же после событий Октября 1917 г. и создания НКВД РСФСР, взявшего на себя функции МВД Российской империи. В его составе было создано и Бюро печати, а в конце 1917 г. в Отделе местного управления была создана редакция. В январе 1918 г. стал издаваться «Вестник НКВД». В

1918–1929 гг. выходил «Вестник статистики», где публиковались материалы, связанные с преступностью и правонарушениями. Появились и профильные издания по различным направлениям работы НКВД. Материалы, публиковавшиеся в этих печатных органах, являлись подспорьем для партийных организаций и руководителей милиции.

Таким образом, в 1918–1919 гг. было положено начало формированию сети учебных заведений, готовящих кадры для различных служб милиции, а к концу Гражданской войны в органах милиции была создана достаточно серьёзная материальная база для организации и проведения партийно-политической и культурно просветительной работы с личным составом. Сформировались соответствующие кадры организаторов этой работы, был накоплен определённый опыт проведения политической и воспитательной работы, что положительно сказывалось на укреплении дисциплины среди сотрудников милиции и повышении эффективности выполнения ими служебных и боевых задач.

© Орлов Д. В., 2018

[1] Постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13 октября 1918 года «Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция)» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918. № 75. Ст. 813

[2] Декрет от 3 апреля 1919 года «О советской рабоче-крестьянской милиции» // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1919. № 13. Ст. 133

[3] *Гутман М. Ю.* Политико-правовые факторы формирования нормативной базы деятельности Петроградской милиции (1918–1919 гг.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 1(61). С. 38.

В. Н. Чайка*

РОЛЬ ПРАВОВОГО ВОСПИТАНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ КОРПОРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ СОТРУДНИКОВ ВЕДОМСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Ценностные ориентиры как составляющая правовой компетенции, наряду с мотивами, правовыми установками выступают специфическими регуляторами поведения. В эпоху глобализации современное общество переживает серьезные изменения, связанные с трансформацией политической, экономической, правовой картины мира. Обеспечение безопасности граждан предполагает, что профессионализм кадров ведомств, ответственных за это направление, должен включать сильный профессиональный дух как часть правовой культуры. Большую роль в этом играет правовое воспитание, осуществление которого, с одной стороны, очень распространенная в теории государства и права область исследований, с другой стороны, особенно актуальная в данный момент, что подтверждается активным обсуждением учеными проблем правовой аксиологии на научных конференциях и в печати[1].

Правовое воспитание и обучение состоит в передаче, накоплении и усвоении юридических знаний о правовых принципах, правах, обязанностях, ответственности, норме права, правоприменительной практике. При этом важно учитывать тип правопонимания. В ходе правового воспитания и обучения, приобретенные знания, во многом под воздействием активной правовой позиции педагога, превращаются в личные убеждения и формируют правовые установки следовать правовым предписаниям.

Формирование правовой культуры, а вместе с тем корпоративного духа представителей ведомственных органов, под воздействием того или иного типа правопонимания, а значит, представлений о праве, государстве, – сложный, длительный процесс, который затрагивает практически все стороны жизни обучающихся. Критерием правовой культуры является ориентация на правовые ценности, и здесь необходимо учитывать исторический аспект: рассказывая о государстве, праве, юридической наполняющей предметов обучения полезно обращаться к истории формирования правовой действительности в оте-

* *Чайка Виктория Николаевна* – доцент кафедры экономики и права Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, кандидат юридических наук.

чественном государстве, сравнивая, анализируя государственно-правовое устройство других стран с другой исторической судьбой, другим национальным, религиозным наполнением. Именно историческое знание дает нам понимание наших национальных особенностей, особенностей нашего, российского правового сознания, в частности, таких особенностей как:

– патернализм, веками складывающийся общинный, коллективистский уклад, неотъемлемость от правового идеала в России таких понятий как «совесть», «традиция», «справедливость»;

– воздействие на ментальный правовой уклад архетипических образов русской отечественной духовности, учитывая неявные, подсознательные процессы правовой культуры;

– примат ценностно-психологических оснований права над логико-нормативными.

Сегодня гуманитарные науки, и правовая наука в том числе, могут развиваться, лишь опираясь на духовный опыт народа, сконцентрированный в его нравственных ценностях, особенностях правосознания. Правовое воспитание должно восприниматься как процесс передачи нравственных, духовных ценностей, тем самым вырабатывается личный иммунитет, который передается из поколения в поколение. Новые подходы к праву, правопониманию, формирование правового сознания сотрудников ведомственных органов являются результатом развития духовной жизни общества, в которой весьма значительно влияние бессознательных (неосознаваемых) состояний и процессов (правовая психология, правовые чувства, правовые установки).

Все это оказывает влияние на социально-психологический механизм, связывающий психику с юридически значимым поведением, а представленные выше особенности российского правового сознания дают право рассчитывать на формирование высокого духа корпоративной культуры представителей ведомственных органов.

© Чайка В. Н., 2018

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые иссле-

дователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

А. Р. Лаврентьев*

ПАТРИОТИЗМ И ПРИСЯГА СОТРУДНИКА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Патриотизм (греч. patris – Родина, Отечество) обычно понимается как любовь к Родине, преданность Отечеству и своему народу[1]; а также как привязанность к месту своего рождения или месту жительства[2]. В акте высшей юридической силы – в Конституции Российской Федерации слово «патриотизм» не упоминается, а в преамбуле «любовь и уважение к Отечеству» названы исключительно в контексте преемственности – «чтя память предков, передавших нам» эти любовь и уважение.

Патриотизм нашел благодатную почву в Гимне России[3] – он буквально пронизан патриотическими строчками, однако в других символах, например, в присягах (Президента Российской Федерации[4], судей Конституционного Суда Российской Федерации[5] и судей иных судов[6], прокуроров[7], сотрудников органов внутренних дел[8]) слово «патриотизм» не упоминается. «Патриотизма» нет среди принципов (как важнейшего элемента статуса) служебного поведения государственных служащих[9] и в актах, закрепляющих этические и иные профессиональные нормы (например, в Кодексе судейской этики[10], в Типовом кодексе этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих[11], в Кодексе этики прокурорского работника Российской Федерации[12], в Кодексе профессиональной этики адвоката[13]).

Слово «патриот» и образованные на его основе слова упоминаются в нормативных правовых актах, обычно, в трех аспектах: в связи с воспитанием детей и молодежи[14]; реже – в связи с защитой Отечества; только в последнее время – как одной из ценностей современного российского общества[15]. В этой связи представляется небезынтересной «трансформация» темы патриотизма в посланиях президентов Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (Таблица 1).

* *Лаврентьев Александр Рудольфович* – заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия (Нижний Новгород); профессор кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

Таблица 1

Слово «патриотизм»
в посланиях Президента Российской Федерации
Федеральному Собранию Российской Федерации в 1994–2017 годах

п/п	*Президент Российской Федерации*	*Дата обращения с посланием Федеральному Собранию Российской Федерации*	*Количество слов «патриот»*	*Контекст*
1.	Б. Н. Ельцин (первый срок)	24 февраля 1994 г.	нет	
2.		16 февраля 1995 г.	2	элемент содержания образования и условие формирования гражданского общества
3.		23 февраля 1996 г.	4	как одна из ценностей общества
4.		6 марта 1997 г.	нет	
Итого			**6**	
5.	Б. Н. Ельцин (второй срок)	17 февраля 1998 г.	нет	
6.		30 марта 1999 г.	1	в критическом плане[16]
Итого			**1**	
7.	В. В. Путин (первый срок)	8 июля 2000 г.	2	как одна из целей развития общества
8.		3 апреля 2001 г.	нет	
9.		18 апреля 2002 г.	нет	
10.		16 мая 2003 г.	1	как задача предпринимательству
Итого			**3**	
11.	В. В. Путин (второй срок)	26 мая 2004 г.	нет	

12.		25 апреля 2005 г.	нет	
13.		10 мая 2006 г.	нет	
14.		26 апреля 2007 г.	1	в контексте культуры и искусства
Итого			**1**	
15.	Д. А. Медведев	5 ноября 2008 г.	1	как одна из «наших ценностей»
16.		12 ноября 2009 г.	1	ценность для «молодых офицеров»
17.		30 ноября 2010 г.	2	в связи с годом Юбилея Победы
18.		22 декабря 2011 г.	нет	
Итого			**4**	
19.	В. В. Путин (третий срок)	12 декабря 2012 г.	6	как основа государственной политики и как условие ведения бизнеса
20.		12 декабря 2013 г.	1	в контексте дня культуры
21.		4 декабря 2014 г.	3	как консервативная ценность
22.		3 декабря 2015 г.	1	как ценность общества
23.		1 декабря 2016 г.	1	как ценность общества
24.		обращения с посланием Федеральному Собранию не было		
25.		*февраль 2018 г.*		*обращение предстоит*
Итого			**12**	
		ВСЕГО	**27**	

Неудивительно, что «витавшая в воздухе» идея правового регулирования «патриотизма» получила свое выражение вначале в более чем 20 законах субъектов Российской Федерации[17], а теперь развита на федеральном уровне – в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Российской Федерации находится проект

№ 315234-7 Федерального закона «О патриотическом воспитании в Российской Федерации»[18] (далее – проект № 315234-7). Проект № 315234-7 был внесен первоначально группой из 38 депутатов Государственной Думы Российской Федерации, а теперь (на 22 декабря 2017 г.) к инициативе присоединилось еще 23 депутата, что свидетельствует о солидной политической поддержке законопроекта.

При этом, в проекте № 315234-7, как нам представляется, описать механизм патриотического воспитания в России, в том числе определить понятие «патриотизм» и связанные с ним термины «Отечество», «патриотическое воспитание», «военно-патриотическое воспитание», «гражданско-патриотическое воспитание» и др. должным образом не получилось. Так, п. 1 ст. 2 проекта № 315234-7 предусмотрена такая дефиниция: «*Патриотизм* – нравственный принцип, социальное чувство, содержанием которого является любовь к России, своему народу, осознание неразрывности с ними, стремление и готовность своими действиями служить их интересам, подчинить им свои частные интересы, проявлять верность долгу в защите Отечества.»

Ранее именно в системе правового регулирования МВД России была сделана, считаем, одна из успешных попыток нормативного закрепления понятия «патриотизм» – «как глубокое и возвышенное чувство любви к Родине, верность Присяге сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, избранной профессии и служебному долгу»[19]. Важно, что «верность» Присяге как концентрированному выражению системы ценностей была имманентным элементом патриотизма.

Однако названный Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации утратил силу, а «до издания Кодекса … в новой редакции» сотрудникам органов внутренних дел предписано руководствоваться[20] Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих. Впрочем, и текст Присяги сотрудника органов внутренних дел заменен, мы убеждены, неудачно (см. Таблицу 2).

Таблица 2

Текст Присяги сотрудника органов внутренних дел: сравнение прежней и современной редакций

Элемент Присяги	*Присяга сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации*	
	прежний[21] *текст*	*современный*[22] *текст*
Субъект	Я (фамилия, имя, отчество), поступив (ая) на службу в органы внутренних дел	
Адресат	народы Российской Федерации	Российская Федерация и ее народ
Обещание	присягаю на верность	торжественно присягаю на верность
	клянусь	клянусь при осуществлении полномочий сотрудника органов внутренних дел
Приоритеты в клятве	соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации (федеральные законы)	
	уважать и соблюдать (защищать) права и свободы человека и гражданина	
	добросовестно выполнять приказы начальников и возложенные на меня служебные обязанности	достойно исполнять свой служебный долг и возложенные на меня обязанности по обеспечению безопасности, законности и правопорядка
	достойно переносить связанные со службой в органах внутренних дел трудности	
	быть честным, мужественным, бдительным	
	хранить государственную и служебную тайну	
	не щадя своей жизни, охранять установленный Конституцией и законами Российской Федерации правовой порядок	не щадить своих сил в борьбе с преступностью
Ответственность	Если же я нарушу принятую мной Присягу, то готов нести ответственность, установленную законами Российской Фе-	*не предусмотрена!*

	дерации	
Девиз	Служа Закону – служу народу!	Служу России, служу Закону!

© Лаврентьев А. Р., 2018

[1] *Современный* толковый словарь русского языка / Гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб., 2004. С. 499.

[2] *Новейший* словарь иностранных слов и выражений. М., 2003. С. 612.

[3] Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 года № 3-ФКЗ «О Государственном Гимне Российской Федерации» (ред. от 21 декабря 2013 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2000. № 52. Ч. I. Ст. 5022; 2013. № 51. Ст. 6671. Приложение 2.

[4] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562. Ст. 82.

[5] Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ред. от 28 декабря 2016 года) // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2017. № 1. Ч. I. Ст. 2. Ст. 10.

[6] Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (ред. от 5 декабря 2017 года) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792; СЗ РФ. 2017. № 50. Ч. III. Ст. 7562. Ст. 8.

[7] Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 31 декабря 2017 года) // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 878; 2018. № 1. Ч. I. Ст. 76. Ст. 40^4.

[8] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929. Ст. 28

[9] Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» (ред. от 16 июля 2009 г.). – См.: Российская газета. 2002. 15 августа; 2009. 17 июля.

[10] Утвержден VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г. – См.: Бюллетень актов по судебной системе. 2013. № 2.

[11] Одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21). – См.: Официальные документы в образовании. 2011. № 36.

[12] Приложение 1 к Приказу Генпрокуратуры Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 114. – См.: Законность. 2010. № 6.

[13] Принят Всероссийским съездом адвокатов 31 января 2003 г. – См.: Вестник Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации. 2003. № 2–3.

[14] «Патриотизм» назван в качестве одной из целей Основных направлений государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Верховного Совета РФ от 3 июня 1993 г. № 5090-I; в преамбуле Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802).

[15] См. об этом, например: *Лаврентьев А. Р.* 1) Ценности России в программных документах: проблемы, поиски, решения // Ценности России в системе ценностей мира и контексте задач экономико-правового обеспечения их создания, накопления, сбережения, рационального использования, приумножения и приращения: Материалы всероссийской научно-практической конференции (Нижний Новгород, 22 апреля 2010 г.) / Под ред. П. Н. Панченко, А. В. Козлова: В 2 т. Т. 1. Н. Новгород, 2010. С. 198–207; 2) Патриотизм в системе современных ценностей России: нормативно-правовое закрепление Патриотизм в системе духовно-нравственной культуры общества: история и современность: Материалы Всероссийской межвузовской конференции (28 марта 2012 г.): Сборник статей / Отв. ред. И. А. Треушников, С. Л. Ивашевский. Н. Новгород, 2012. С. 147–158; *Ватлецов С. Г., Лаврентьев А. Р., Никифорова Е. А.* О разработке документов стратегического планирования // Юридическая техника: Ежегодник. «Стратегия, тактика, техника законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки)». Н. Новгород, 2015. № 9. С. 376–385; *Лаврентьев А. Р., Трусов Н. А.* «Круглый стол» по теме «Институт присяги в России: состояние, проблемы и пути совершенствования» (обзор) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2015. № 2(30). С. 232–235.

[16] Нам нужны *патриотически* настроенные профессионалы, а не «профессиональные *патриоты*» (курсив мой. – *А. Л.*).

[17] Например, в Нижегородской области по инициативе прокурора Нижегородской области принят Закон Нижегородской области от 1 августа 2016 г. № 102-З «О патриотическом воспитании граждан в Нижегородской области» (см.: Нижегородские новости. 2016. 19 августа).

[18] http://sozd.parlament.gov.ru/bill/315234-7 (дата обращения: 10.02.2018).

[19] Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. Утвержден Приказом МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 (утратил силу). Ст. 3. Ч. 3.

[20] См. об этом: Приказ МВД России от 31 октября 2013 г. № 883 «О признании утратившим силу приказа МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138».
[21] Приложение 2 к Постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 30 декабря 2012 г.). – См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 2. Ст. 70; СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7608.
[22] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 28. Ч. 2.

Н. Г. Русакова*

НРАВСТВЕННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРИСЯГИ СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ

Сотрудники всех правоохранительных органов в обязательном порядке приносят присягу, которая дает возможность сотруднику осознать в полной мере ответственность, которую он берет на себя; оценить, способен ли он справиться с поставленной задачей и понять, что принятое однажды решение станет определяющим и наиболее значимым на протяжении всей его жизни.

В современной справочной литературе термин *присяга* определяется как: 1) «официальное и торжественное обещание соблюдать какие-нибудь обязательства»[1]; 2) «торжественное обещание соблюдать верность, поступать правильно, по закону»[2]; 3) «официальное и торжественное обещание (клятва) в верности»[3]; 4) «клятва именем Божьим, произносилась в установленной законом форме, перед святым крестом и Евангелием с поднятием правой руки»[4].

В настоящее время присяга является комплексным правовым институтом, который включает в себя элементы государственных установлений из различных отраслей права: конституционного, административного, уголовно-процессуального и др., и находится на пути своего становления и активного развития.

Обратимся к определению присяги, которую следует рассматривать как юридический факт, представляющий собой принятие официальной клятвы (торжественного обещания) соблюдать и исполнять права и обязанности в соответствии с принимаемой должностью, определяющий момент изменения специального правового статуса субъектов и осуществляемый в особом ритуальном порядке на основе специализированных символических действий[5].

Принесение присяги – серьезный и важный этап в жизни присягающего, который дает ему возможность оценить, способен ли он справиться с поставленной задачей и понять, что принятое однажды решение станет определяющим и наиболее значимым на протяжении всей его жизни, осознать в полной мере ответственность, которую он берет на себя.

Особый акцент в тексте Присяги сотрудников полиции Россий-

* *Русакова Наталья Григорьевна* – доцент кафедры психологии и педагогики Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук.

ской Федерации делается на ответственности за принимаемое сотрудником решение и совершение им действий перед народами Российской Федерации, то есть не перед конкретным лицом, к которому может складываться субъективное отношение, не перед законом, который может восприниматься как формальность, а перед огромной общностью людей, независимо от их положения, статуса, вероисповеданий и убеждений – опирающейся на специфический и сложный характер работы.

Деятельность сотрудников полиции связана с выполнением служебного долга, различного рода обязанностей, соблюдений общепринятых норм, правил, из которых нормы морали и права, являются обязательными, то есть носят деонтологический характер. Назначение моральных принципов состоит в руководстве поведением, ведь вопрос «Что я должен делать?» является чрезвычайно важным для любого человека. Ответ на этот вопрос можно найти в Присяге сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. И в этом смысле в Присяге содержится краткое содержание служебного долга сотрудника ОВД, который состоит в безупречном исполнении, закрепленным Присягой (ст. 28 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»), нормативными правовыми актами профессионально-этических обязанностей по осуществлению профессиональной деятельности.

Формирование специфической составляющей ритуалов органов внутренних дел происходит в период правления Петра I в начале XVIII в. при создании полицейских органов Российской империи. Понятие «полиция» происходит от греческого слова politeia (polis – город), обозначающего городское государственное устройство и управление. Петр I из немецкого языка переносит этот термин в русский язык[6]. Присяга вобрала в себя опыт предыдущих поколений: торжественная клятва включала триединое наполнение – Родина, Государь, вера православная.

Заслуживает внимания тот факт, что присяга полицейского дореволюционной России отличалась повышенными требованиями к личности присягающего и его религиозному сознанию. Полицейские, подписывая клятвенное обещание, готовы были собственноручно привлечь себя к дисциплинарной ответственности за нарушение норм присяги.

Современная присяга сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, содержащая нормы права и морали, является, по сути, нравственным законом. Моральный смысл заключен в осозна-

нии присягающего не только правовой сущности Присяги, а в большей степени – нравственного смысла. И, так как Присяга принимается в начале служебной деятельности сотрудников полиции, то от осознания нравственного и правового значения Присяги, во многом будет зависеть формирование правосознания сотрудника в целом. Являясь важным фактором формирования профессионального правосознания, Присяга сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, способствует его формированию и повышению уровня путем осознания присягающим ответственности за свое поведение, а в целом – ценности права.

Рассматривая Присягу как фактор повышения эффективности профессиональной деятельности сотрудников полиции и разновидность ритуала, следует отметить, что до настоящего времени в Присяге сохранился исторический смысл ритуала – в последовательности действий в ответственных обстоятельствах, осуществляемой демонстративно и публично.

Таким образом, главная цель Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации носит двойственный характер. В ней присутствуют две составляющие: первая – это фиксирование момента приобретения и прекращения полномочий лица, поступающего на определенную должность, а вторая – формирование основных нравственных и юридических ценностей субъекта в области его профессиональной деятельности, позволяющих значительно повысить ее качественный уровень. Присяга является нравственной и правовой основой служебной деятельности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации.

© Русакова Н. Г., 2018

---

[1] *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. М., 1987. С. 519.

[2] *Толковый* словарь русского языка / Под ред. Д. Н. Ушакова. Т. 3. М., 1996. С. 862.

[3] *Большой* юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. М., 1998. С. 553.

[4] Энциклопедический словарь / Издатели Ф. А. Брокгауз (Лейпциг) и И. А. Ефрон (Санкт-Петербург): В 86 т. (82 т. и 4 доп.). Т. XXV. СПб., 1882. С. 450.

[5] *Русакова Н. Г.* Присяга как общеправовой феномен. Н. Новгород, 2009. С. 46.

[6] *Лобов В. Н.* О долге и чести воинской в Российской армии. М., 1991. С. 10.

С. А. Колесников*

ДУХОВНО-НРАВСТВЕННАЯ ПАРАДИГМА ФОРМИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ПОВЕДЕНЧЕСКОЙ МОДЕЛИ КУРСАНТОВ И СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Серьезные изменения, происходящие в различных сферах жизни российского общества, требуют нового подхода к осмыслению проблемы духовно-нравственного воспитания личного состава органов внутренних дел. Важнейшим направлением в решении данной проблемы становится эффективная организация скоординированных действий вузов системы МВД, ветеранских организаций, общественных объединений, в том числе и религиозных, по формированию у личного состава духовно-нравственного и духовно-патриотического сознания, гордости за свое Отечество и избранную профессию, готовности к выполнению служебного долга. Особую значимость духовно-нравственные ценности приобретают в контексте празднования 300-летия российской полиции: духовно-нравственный потенциал правоохранителя всегда являлся важным профессиональным ресурсом.

При этом необходимо помнить, что главной задачей современной полиции является обеспечение правопорядка и стабильности деятельности государственно-властных структур. Поэтому требуется четко обозначить духовно-нравственный аспект основания власти, тот фундамент государственных структур, обеспечению эффективного функционирования которых и призваны служить органы правопорядка.

В первую очередь, надо осознать духовную составляющую власти – ее соотнесенность с проблемой метафизичности добра и зла. «Бесспорно, начало власти, - писал Н. А. Бердяев, - связано с существованием зла. Власть принуждена бороться с проявлениями зла; в этом ее функция[1]. Власть, прежде всего государственная власть, обладает возможностью бороться с метафизическим злом, отсюда возникали все духовно-государственные концепции «Византии как христианской империи», «Священного Рима», «Москвы – третьего Рима» и другие.

С метафизической точки зрения, взаимоотношения власти и ду-

* *Колесников Сергей Александрович* – профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, доктор филологических наук, доцент.

ховности взаимоопределены: духовность проявляет себя в метафизике власти, и, в свою очередь, власть, реализуя свой метафизический потенциал, должна вести к духовной победе добра.

В контексте этих рассуждений и должна, на наш взгляд, формироваться поведенческая модель государственного служения сотрудника ОВД.

Полицейский профессионализм, уже на протяжении 300 лет сочетающийся с духовной идеей государственного служения, позволяет говорить о формировании социально ориентированной личности. В контексте реализации данной профессионально-поведенческой модели результативным становится взаимно опосредованная реализация личностного потенциала сотрудников ОВД и масштабной духовно-социальной ответственности. Понимание важности духовных оснований идеи государственного служения, особенно в правоохранительной сфере, имеет общегосударственное значение, ведь именно из идеи служения формируется ресурс государственной стабильности и общественной безопасности.

Дар служения, и, в первую очередь, правоохранительного служения, может рассматриваться как аналог дара музыкального слуха, феноменального счета, дара веры. Практически каждый исторический этап становления России как мощного, суверенного государства доказывает изначальный духовно-нравственный смысл служения.

В идее служения личность осуществляет один из высших духовно-нравственных принципов: способность воспринять общественные ценности как ценности собственного бытия. В служении личность выходит за собственные пределы, способна к самоотверженной жертвенности, обретает более высокие задания, которые в иных форматах экзистенции являются недоступными. Единым для идеи служения является переживание высокого значения предмета служения, принципиальная твердость, постоянная самопроверка и самоконтроль. Именно эти духовные качества в первую очередь востребованы для сотрудника правоохранительных органов.

Особое место в воспитании и сознательном приятии идеи служения полицейскими занимает вузовское образование в системе образовательных учреждений МВД. Именно здесь, в блоке социально-гуманитарного образования и патриотического воспитания курсантов необходимо уделять большое внимание деонтологическим и профессионально-этическим дисциплинам, обеспечивать высокий научный потенциал преподавания данных дисциплин, улучшать высокотехнологичную современную материально-техническую базу.

Главной задачей должно стать эффективное усвоение будущими полицейскими мысли о том, что в правоохранительной деятельности преобладают духовные идеи долга, что это не только работа, направленная на улучшение и поддержание своего материального благополучия, но и форма государственного служения, особо значимая социальная и историческая задача, выполнение которой обязательно должно соответствовать самому высокому уровню духовно-нравственных идеалов и ценностей.

В Белгородском юридическом институте МВД России имени И. Д. Путилина в рамках деятельности Центра патриотического воспитания – уникального кластера, созданного на базе кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин, – проводится масштабная работа по практическому развитию духовно-нравственных принципов в подготовке курсантов и слушателей. В списке духовно ориентированных мероприятий: ежегодные Путилинские чтения; профориентационная работа со школьниками, раскрывающая духовно-профессиональный потенциал полицейской службы; лектории по истории полицейских традиций; обмен передовым опытом с другими вузами и образовательными учреждениями, в частности, заключение соглашения с Санкт-Петербургским центром детско-юношеского творчества (бывшая Царскосельская императорская гимназия); результативное сотрудничество с архивами нашего региона и России в целом; экспертное сопровождение издательских проектов, посвященных профессиональному пути ведущих правоохранителей России, во взаимодействии с администрацией Белгородской области. Эти и другие мероприятия свидетельствуют о системном подходе в Белгородском юридическом институте МВД России имени И. Д. Путилина к активизации духовно-нравственного потенциала, особенно в год юбилейных мероприятий российской полиции, в подготовке настоящих профессионалов.

Не менее важное место в профессионально-поведенческой модели курсантов и сотрудников ОВД занимает духовно-патриотический ресурс. Вся история нашей Родины свидетельствует о важности понимания духовных оснований патриотизма.

Кроме того, профессиональная специфика оперативно-служебной деятельности сотрудников ОВД требует взаимодействия с огромным количеством различных структур, общественными формированиями, организациями и т. д. Особую значимость это сотрудничество приобретает при взаимодействии с представителями традици-

онных религиозных объединений. Главной целью этого взаимодействия должно стать формирование государственно-патриотической идеи, где в качестве ведущих выступают духовно-нравственные ценности.

Целенаправленное развитие духовно-нравственных качеств у сотрудников ОВД, несомненно, поднимут престиж службы в полиции.

Успешность правоохранительной деятельности невозможно обеспечить без детального и вдумчивого осмысления духовных оснований социального устройства. Для того, чтобы полиция оказалась продуктивно включенной в структуру общественных отношений, необходимо четко представлять условия деятельности модели социальной миссии полиции. Это позволит максимально эффективно интегрировать систему органов внутренних дел в структуру общественных институтов России и повысить результативность профессиональных действий самих правоохранительных органов.

Задача обеспечения общественной безопасности, на основе духовно-нравственных принципов, как раз и может стать тем генерирующим импульсом, который будет способствовать эффективной социализации полиции. Сохранение высокого уровня защищенности общественных и государственных институтов, граждан от угрозы антисоциальных и противоправных действий способно обеспечить поэтапный рост духовно-социального авторитета полиции. Идея духовно-социального согласия, являющаяся на сегодняшний момент наиболее востребованной для гармонизации общественных отношений в России, использование 300-летнего опыта полицейского служения, должны стать системообразующим фактором в формировании профессиональных компетенций полицейского. Научить правильно понимать и реализовывать данную идею на практике – задача как всей системы правоохранительных органов в целом, так и образовательных учреждений системы МВД, особенно гуманитарно-социального образовательного блока.

Совершенствование профессионально-поведенческой модели правоохранителя показывает насколько важным и сложным является процесс духовного оздоровления общества. Каждый сотрудник полиции обладает своей индивидуальной системой ценностей, но и одновременно он представитель силовых государственных структур с определенной профессиональной задачей. А потому позитивным результатом построения подобной модели является формирование духовно-нравственных отношений в рамках социального диалога,

который осуществляет каждый сотрудник полиции на своем участке ответственности.

Значительный образовательно-научный и социально-воспитательный потенциал, накопленный в образовательных учреждениях системы МВД, позволяет четко сформулировать и эффективно приступить к решению задач по подготовке таких профессиональных кадров, которые будут подготовлены к принятию на себя исполнения духовно-социальной миссии полиции.

Таким образом, анализируя основные факторы, определяющие профессионально-поведенческую модель сотрудника ОВД, в качестве ведущих можно назвать следующие: духовные основания идеи служения, знание истории своей Родины, патриотизм, гражданская ответственность, осознание важности духовно-социальной миссии полиции.

При реализации такой модели появляется возможность говорить о становлении и развитии новой полицейской культуры, основанной на духовно ориентированных направлениях, о появлении нового типа полицейского, подготовленного к осуществлению результативного синтеза профессионализма и духовности.

© Колесников С. А., 2018

[1] *Бердяев Н. А*. Смысл истории. М., 1990. С. 315.

А. Э. Ваганов*

К ВОПРОСУ О РАБОТЕ ПО ПРОФЕССИОНАЛЬНОМУ ВОСПИТАНИЮ ОБУЧАЮЩИХСЯ ПРОФЕССИИ «ПОЛИЦЕЙСКИЙ»

Одним из важнейших элементов подготовки полицейских является *профессиональное воспитание*, позволяющее формировать и закреплять у сотрудников важные для профессии качества – и сугубо профессиональные, и личностные.

Что понимать под *профессиональным воспитанием,* можно ли приравнивать его к *воспитанию профессионалов*? Этот вопрос стоит наряду с вопросом, может ли человек являться специалистом, имеющим знания и умения, но в силу определенных личностных характеристик не способный в необходимый момент правильно их применить.

Говоря о подготовке специалистов, чаще упоминают компетенции, знания, умения и навыки, которые необходимо дать ему в процессе профессиональной подготовки, лишь потом говоря о воспитании, в частности, о воспитании профессиональном. Притом, что у профессионала должны быть две качественные составляющие – его компетенции и соответствующие профессии личностные качества. Профессиональное воспитание должно занимать равное место наряду с учебным процессом в подготовке будущих профессионалов.

Под термином «профессиональное воспитание» подразумевается формирование личности будущего работника, развитие его интереса к профессии и других профессионально важных качеств, умения правильно разграничивать личное и общественное. Это относится и к профессии «полицейский».

Раскрывая понятие «профессиональное воспитание», следует отметить, что профессиональное воспитание является неотъемлемой и важнейшей составляющей профессиональной подготовки обучающихся. Системная организация профессионального воспитания в образовательной организации МВД России позволяет формировать такие внутренние регуляторы поведения и деятельности человека, которые определяют эффективность учебной, служебной и профессиональной деятельности за счет расширения мотивации и жизненных перспектив на основе адекватного образа профессиональной деятель-

* *Ваганов Александр Эрнстович* – старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Санкт-Петербургского университета МВД России.

ности и оценки собственной пригодности к ней.

Следует также отметить, что *профессиональное воспитание*, как и *профессиональное обучение*, является компонентами *профессиональной подготовки* будущего специалиста. Вопрос о взаимоотношениях этих понятий в настоящее время приобретает особую актуальность, поскольку возникает необходимость перехода от приоритетных отношений на паритетные. При этом переходе должны быть реализованы меры по усилению в профессиональном обучении воспитательной составляющей, делающей ее значимой не только в силу осознанности ее необходимости, но и по, как минимум, равенству процесса обучения, обеспечивающего отсутствие явного главенства профессионального обучения над профессиональным воспитанием.

Федеральный закон «Об образовании» декларирует воспитание как неотъемлемую составляющую образования, как «деятельность, направленную на развитие личности, создание условий для самоопределения и социализации обучающегося на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в обществе правил и норм поведения в интересах человека, семьи, общества и государства»[1]. Обучать необходимо не только будущей специальности, а умению работать вообще, работать в коллективе, подчиняться и руководить, вырабатывать нужные личностные качества.

Выполняя одну из основных задач – удовлетворение потребностей органов внутренних дел в приобретении профессиональных знаний, умений, навыков и компетенции лицами, впервые принимаемыми на службу, до самостоятельного исполнения ими служебных обязанностей по конкретной должности, образовательные организации руководствуются соответствующей задаче нормативно-правовой базой[2].

Для развития профессионального интереса обучающихся необходимо учитывать:

– создание условий для формирования и развития личностных и профессиональных качеств, отвечающих профессиональным требованиям;

– развитие творческой личности, умеющей быстро адаптироваться к условиям и ситуациям оперативно-служебной деятельности, обладающей развитым профессиональным интересом и *сформированным мотивационно-ценностным отношением* к профессиональной деятельности сотрудника органов внутренних дел (проявление интереса к профессии, стремление добиться успеха в профессиональной деятельности, понимание значимости совершаемых действий, самообразование и самосовершенствование, интеллектуальная и эмо-

циональная гибкость, успешная адаптация к условиям служебной деятельности).

Конечно, можно говорить о спорной эффективности функционирования сотрудника, отлично подготовленного юридически и физически, но лишенного правильной мотивации и соответствующего сотруднику органов внутренних дел правильного осознания своего жизненного предназначения и осознания себя в системе органов внутренних дел.

Ни один сотрудник, полагаю, не может быть признан подготовленным к практической деятельности, если есть сомнения в недостаточном уровне его морально-психологической готовности, в полноте его профессионального воспитания, которое можно считать полным лишь при приобретении сотрудником ряда специфических качеств – понимания исключительной особенности выбранной им профессии, желания всецело принадлежать ей, правильной самооценкой своей способности работать в системе органов и, что немало важно, готовности работать бескорыстно, руководствуясь высшими человеческими качествами. А эти качества, заложенные в личности сотрудника, трудно измерить оценками успеваемости и результатами зачетов и экзаменов.

Другими словами, успевающий в учебе обучающийся – это еще не все, что требуется для полного соответствия своему предназначению в органах внутренних дел. В то же время правильно профессионально-мотивированный и профессионально-воспитанный обучающийся более способен овладеть профессиональными знаниями как академическими, так и практическими. Это должно оставаться целью профессионально-воспитательного процесса.

Возможно, резервы повышения эффективности профессионального воспитания дадут такие направления работы, как:

– еще бóльшее укрепление связи образовательной организации с комплектующими органами, поскольку последние осуществляют прием на службу сотрудников и закладывают начало воспитательной работы с ними;

– налаживание с комплектующими органами обмена расширенной информацией о поступивших на обучение сотрудниках, что облегчило бы работу по выявлению лиц, нуждающихся в повышенном психологическом внимании и ускорило бы разработку и принятия к ним соответствующих мер, в том числе, адаптационного характера;

– привлечение выпускников образовательной организации к участию в беседах профессионально-ориентационного характера с обу-

чающимися по передаче опыта работы с учетом полученных в период обучения знаний, пользе и необходимости успешного обучения, рекомендаций по адаптации к условиям обучения и др.;

– инициирование предложений о получении общей информации о прохождении службы выпускниками вуза за определенный период, последующий за их выпуском, что, в принципе, может повлиять на корректировку подготовки обучающихся, в том числе, по вопросам профессионального воспитания;

– учитывая сроки обучения в образовательной организации, задачи по профессиональному воспитанию и необходимость интенсивности этого процесса, по возможности, обеспечивать комплектование офицеров курсов из числа сотрудников, имеющих психологическое или педагогическое образование либо организацию курсов психолого-педагогической подготовки для них и преподавателей, имеющих только специальное образование;

– усиление индивидуальной воспитательной работы с обучающимися со стороны сотрудников профессорско-преподавательского состава, кураторов учебных взводов, офицеров курса, пользующихся у обучающихся наибольшим *профессиональным* и *общекультурный* авторитетом, поскольку достойный пример профессионально-авторитетного сотрудника для подражания – одна из основ воспитания как для обучающихся, пришедших на обучение из территориальных органов и уже имеющих представление о службе, требованиях, характере отношений в подразделениях, так и для поступивших на обучения, не имеющих подобного опыта;

– шире пропагандировать и применять в процессе воспитания индивидуальный подход *к каждому* обучающемуся, поскольку индивидуальный подход, при искоренении в работе равнодушия и обезличивания сотрудников – не только один из важнейших регламентированных принципов воспитательной работы, но и реально-действенная мера по установлению психологического контакта, познанию обучающегося как личности, возможности эффективно и правильно влиять на ее формирование и коррекцию, завоеванию авторитета, облегчению процесса адаптации сотрудника в системе и формированию его утверждения в правильном выборе профессии.

Трудно возражать утверждению, что профессионально воспитать полицейского может полицейский. Особое значение в процессе профессионального воспитания должен приобрести вопрос повышения эффективности воздействия на обучающихся за счет правильного подбора носителей одновременно профессиональных знаний и про-

фессионально-личностных «полицейских» качеств, например, в процессе преподавания отдельных, профессионально ориентированных, дисциплин вуза. Процесс передачи профессионально-обучающей информации должен исходить, в идеале, от преподавателя – по своей сути полицейского; воспринимаемого обучающимися полицейским; мыслящим и поступающим как полицейский; знающим то, что может знать только полицейский.

© Ваганов А. Э., 2018

[1] Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ (ред. от 19 февраля 2018 года) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7598; 2013. № 23. Ст. 2878; № 27. Ст. 3462; № 30. Ч. 1. Ст. 4036; № 48. Ст. 6165; 2014. № 6. Ст. 562; № 19. Ст. 2289; № 22. Ст. 2769; № 23. Ст. 2930; № 26. Ч. 1. Ст. 3388; № 30. Ч. 1. Ст. 4217; 2015. № 1. Ч. 1. Ст. 42; № 18. Ст. 2625; № 27. Ст. 3951; № 29. Ч. 1. Ст. 4339; № 51. Ч. 3. Ст. 7241; 2016. № 1. Ч. 1. Ст. 8; № 10. Ст. 1320; № 23. Ст. 3289; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; 2017. № 18. Ст. 2670; № 31. Ч. 1. Ст. 4765; № 50. Ч. 3. Ст. 7563; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 57; № 9. Ст. 1282..

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562; Федеральный закон от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 года) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7608; 2013. № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2014. № 22. Ст. 2770; № 23. Ст. 2929; № 45. Ст. 6152; 2015. № 48. Ч. 1. Ст. 6681; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; № 50. Ст. 6977; 2017. № 31. Ч. 1. Ст. 4820; Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ (ред. от 19 февраля 2018 года) «Об образовании в Российской Федерации»; Приказ МВД России «Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации» от 31 марта 2015 г. № 385 (в ред. Приказа МВД России от 26 июля 2016 г. № 419). – http://www.pravo.gov.ru–23.08.2016 (дата обращения: 26.02.2012).

Э. Ф. Шамсумова[*]

К ВОПРОСУ О ПАТРИОТИЧЕСКОМ ВОСПИТАНИИ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ, ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ МВД РОССИИ

Обращение к вопросам патриотического воспитания личности российского гражданина напрямую связано с реализацией важнейших функций государства, что, несомненно, актуализирует данную тематику. Патриотизм как нравственная основа жизнедеятельности общества и государства находит свое закрепление в государственных программах нового тысячелетия[1], становится предметом обсуждения педагогических работников и ученых на научно-практических конференциях[2].

Патриотическое воспитание представляет собой систематическую и целенаправленную деятельность органов государственной власти, институтов гражданского общества и семьи по формированию у граждан высокого патриотического сознания, чувства верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Родины.

В Государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы» выделены разделы:

– научно-исследовательское и научно-методическое сопровождение патриотического воспитания граждан;

– совершенствование форм и методов работы по патриотическому воспитанию граждан;

– военно-патриотическое воспитание детей и молодежи, развитие практики шефства воинских частей над образовательными организациями;

– развитие волонтерского движения как важного элемента системы патриотического воспитания молодежи;

– информационное обеспечение патриотического воспитания граждан.

В контексте реализации основных направлений Программы, опираясь советский опыт патриотического воспитания, подчеркнем,

[*] *Шамсумова Эмма Файсаловна* – заместитель директора Института юстиции Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург); доцент кафедры истории государства и права Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент.

что важным средством идеологической работы и воспитания сотрудников полиции выступает деятельность музеев МВД, в том числе музеев учебных заведений системы МВД, Так, например, Центральный музей МВД России был открыт для посещения 4 ноября 1981 г.; Музей Краснознаменной Ленинградской милиции был открыт в ноябре 1977 г.; Центральный музей внутренних войск МВД России был открыт 4 февраля 1972 г.; Музей истории Главного управления МВД России по Свердловской области открыт в 2012 г.

Функционирование указанных учреждений знакомит посетителей с их славной историей, показывает подвиг нашего народа на различных этапах деятельности органов внутренних дел как в период формирования самих органов, так и в период Великой Отечественной войны, интернациональной войны в Афганистане, в период охраны конституционного строя в Чеченской республике.

Традиционно особое внимание музеи уделяют экспозициям, посвященным сотрудникам, проявившим героизм и мужество в борьбе с преступностью, самоотверженность в деле обеспечения безопасности, прав и законных интересов граждан. В экспозиции Центрального музея внутренних войск МВД России представлены уникальные архивные документы и фотоматериалы, образцы холодного и огнестрельного оружия, предметы военной формы одежды и военного снаряжения, личные вещи и боевые награды героев, трофеи, макеты образцов боевой техники. Музей располагает уникальной коллекцией короткоствольного оружия XIX–XX вв.[3]

Вместе с тем, можно отметить важную роль музеев, функционирующих в образовательных организациях МВД, которые проводят воспитательную работу с курсантами и слушателями системы Министерства внутренних дел, осуществляют широкую правовую пропаганду и правовое просвещение среди населения, формируют положительный имидж службы правопорядка, повышают престиж профессии сотрудников внутренних дел; проводят профессиональную ориентацию молодежи, занимаются, в определенной степени, профилактикой преступлений среди несовершеннолетних.

Музей образовательной организации системы МВД, таким образом, становится идеологическим, учебно-научным, научно-просветительным подразделением вуза и хранителем славных страниц истории, показателем нравственной и духовной культуры. Музей образовательной организации системы МВД – действенный центр патриотического воспитания российских курсантов и слушателей. Он призван воспитывать подрастающее поколение, молодежь на примере

жизни и деятельности выдающихся людей – героев нашей Родины, профессиональных, боевых и трудовых традиций народов России, в духе патриотизма, интернационализма и взаимопомощи.

Основная задача такого музея – участие в подготовке высококвалифицированных и высокоидейных специалистов, в совершенствовании форм и методов учебной, идейно-воспитательной и научно-просветительной работы.

Таким образом, музеи подразделений МВД и музеи образовательных организаций МВД являются средством и важнейшими отправными точками организации деятельности по патриотическому и духовно-нравственному воспитанию, как действующих сотрудников органов внутренних дел, так и курсантов образовательных организаций системы МВД России. Поэтому необходимо совершенствовать и правовое регулирование организации новых, поддержание уже имеющихся музеев, развивать техническое оснащение музейной деятельности, начиная с возможностей виртуального документооборота архивных материалов, заканчивая детальным исследованием экспонатов в виртуальном режиме.

Совершенствование правового и технического обеспечения деятельности музеев, думается, сделает не только более эффективным патриотическое и духовно-нравственное воспитание курсантов и слушателей учебных заведений МВД России, но и станет научной базой для исследовательской деятельности.

© Шамсумова Э. Ф., 2018

[1] Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001–2005 годы», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2001 г. № 122. – http://base.garant.ru/1584972/ (дата обращения: 01.02.2018); Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006–2010 годы», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2005 г. № 422. – http://base.garant.ru/188373/ (дата обращения: 01.02.2018); Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2010 г. № 795. – https://rg.ru/2010/10/11/patrioty-site-dok.html (дата обращения: 01.02.2018); Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы», утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1493 (ред. от 13 октября 2017 г.) «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы». – http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192149/ (дата обращения: 01.02.2018).

[2] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3.

С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[3] Центральный музей Внутренних войск МВД России. – http://www.museum.ru/M344 (дата обращения: 01.02.2018).

И. В. Зайцева*

ЦЕНТР ГУМАНИТАРНОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПАТРИОТИЧЕСКОГО ВОСПИТАНИЯ – СУБЪЕКТ ФОРМИРОВАНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНО ЗНАЧИМЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ КУРСАНТОВ И СЛУШАТЕЛЕЙ БЕЛГОРОДСКОГО ЮРИДИЧЕСКОГО ИНСТИТУТА МВД РОССИИ ИМЕНИ И. Д. ПУТИЛИНА

В системе подготовки кадров для органов внутренних дел большое внимание уделяется патриотическому воспитанию, что вполне оправданно, учитывая факт необходимости подготовки таких сотрудников, которые бы в полной мере осознавали свою сопричастность к Российскому государству – его прошлому, настоящему и будущему.

Патриотическое воспитание в Белгородском юридическом институте МВД России имени И. Д. Путилина планомерно осуществляется на всем этапе существования учебного заведения, однако опыт, который был реализован на базе Центра гуманитарного образования и патриотического воспитания в последние годы, представляет особый интерес с точки зрения развития технологий в сфере подготовки кадрового обеспечения.

Центр гуманитарного образования и патриотического воспитания был создан в институте в 2013 г. Основной задачей Центра является подготовка высококвалифицированных кадров, обладающих патриотическим сознанием, испытывающих чувство гордости за свое государство и за выбранную профессию.

Организация учебного пространства реализована таким образом, чтобы курсанты и слушатели актуализировали существующие преемственные связи между поколениями, которые посвятили себя служению Отечеству. Особое внимание уделяется средствам формирования и развития у обучающихся представлений о национальных традициях и их исторической преемственности. Коридорное пространство Центра организовано таким образом, чтобы курсанты и слушатели могли вспомнить основные вехи истории Российского государства посредством восприятия изображений городов Золотого кольца России, городов-героев, городов воинской славы, памятных событий и символов истории и современности ОВД. Кроме того, с целью полноценной ре-

* *Зайцева Ирина Валерьевна* – старший преподаватель кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат исторических наук.

ализации образовательного пространства Центра, в коридоре установлен телевизор для демонстрации материалов, освещающих знаковые события российской истории и современной действительности[1].

Каждая учебная аудитория Центра способствует реализации задач в области подготовки высокоэффективных кадров для органов внутренних дел. Кабинет истории и краеведения Белгородской области оборудован информационными стендами о памятных датах российской истории, о выдающихся достижениях и памятных местах Белгородчины. Отдельное внимание уделяется демонстрации приоритетных направлений развития нашего региона[2].

Концепция кабинета русского языка и отечественной культуры основана не только на понимании русского языка как способа общения и передачи информации, но и как базового элемента культуры[3], который обеспечивает передачу духовного опыта между поколениями, формируя деонтологическую составляющую личности. В 2017 г. в стендовое пространство кабинета были дополнительно внесены информационные фрагменты, отражающие достижения российских поэтов и писателей в литературной деятельности (нобелевские лауреаты от России в области литературы).

Особое внимание руководством института уделяется увековечиванию памяти прославленных земляков, которые отдали свою жизнь на благо служению Отечеству. На базе Центра гуманитарного образования и патриотического воспитания сотрудниками кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин совместно с курсантами и слушателями была организована исследовательская работа, направленная на изучение жизни и деятельности И. Д. Путилина. Успехи исследовательской работы в этом направлении были отмечены руководством Министерства внутренних дел Российской Федерации. Приказом Министра внутренних дел Российской Федерации генерал полиции В. А. Колокольцева № 415 от 7 апреля 2015 г. Белгородскому юридическому институту МВД России было присвоено почетное наименование – «имени Ивана Дмитриевича Путилина».

В 2015 г. на базе Центра гуманитарного образования и патриотического воспитания был открыт кабинет основоположника российского сыска Ивана Дмитриевича Путилина[4]. Пространство кабинета организовано таким образом, чтобы через призму высших наград Российской империи и зарубежных государств (в частности, Австро-Венгрии и Пруссии) показать профессиональный путь легендарного сыщика. Противоположная сторона кабинета отражает контекст исторической эпохи, в которой жил И. Д. Путилин, в неразрывной связи с

процессом становления самого института российского сыска.

В настоящий момент исследовательская работа по изучению профессионального наследия И. Д. Путилина продолжается. Результатом систематической работы стало издание в 2015–2016 гг. аннотированного библиографического указателя «И. Д. Путилин – гений российского сыска (к 185-летию со дня рождения)» и дополняющего его библиографического справочника, в которых нашли отражение источники различного характера: архивные материалы, труды самого И. Д. Путилина, научная и художественная литература о его жизни и деятельности, аудиокниги. Ежегодно пополняется единый электронный фонд хранения имеющихся материалов, касающихся жизни и деятельности И. Д. Путилина, который, прежде всего, базируется на архивных материалах из архивов Белгорода, Курска, Санкт-Петербурга. В частности, на основании метрической книги Собора Успенской церкви г. Новый Оскол Новооскольского уезда Курской губернии за 1830 год[5] удалось установить точную дату рождения И. Д. Путилина – 8 мая 1830 г., а также на основании данных метрической книги Преображенской церкви села Пчева Новоладожского уезда Санкт-Петербургской губернии[6] – точную дату и место смерти И. Д. Путилина – 18 ноября 1893 г.

В настоящее время работа по изучению архивных материалов, отражающих вехи личного и профессионального пути И. Д. Путилина, продолжается. В 2017 г. сотрудниками кафедры были установлены новые обстоятельства бытовой и служебной биографии И. Д. Путилина, расширен список его родственников, которые также связали свою жизнь с правоохранительной деятельностью (в частности, собрана информация о внучке И. Д. Путилина – Е. К. Путилиной)[7]. Кроме того, институт поддерживает тесные научные связи с бывшей Царскосельской Императорской Николаевской гимназией (в настоящий момент: ГБУ ДО «Центр детско-юношеского технического творчества и информационных технологий Пушкинского района Санкт-Петербурга»), в которой учился старший сын И. Д. Путилина – Константин.

С 2015 г. патриотическое воспитание осуществляется на базе Центра в рамках ежегодных Путилинских чтений – всероссийского научного мероприятия, в котором может принимать участие не только профессорско-преподавательский состав, курсанты и слушатели образовательных организаций системы МВД России, но и все интересующиеся историей деятельности правоохранительных органов, а также современными тенденциями развития правоохранительных структур.

Проведение Путилинских чтений внесло вклад в восполнение «белых страниц» истории органов внутренних дел и реализацию исследовательских проектов, в том числе и в краеведческой сфере. По результатам работы круглого стола издается сборник научных трудов.

На базе Центра гуманитарного образования и патриотического воспитания организовано проведение постоянно действующих лекториев «Страницы истории российского сыска: жизнь и деятельность И. Д. Путилина», «Гуманитарные основы национальной безопасности», с целью освещения результатов исследовательских работ, развивающих у обучающихся позитивное восприятие значимых примеров службы. Полагаем, что такие лектории необходимы для обучающихся, поскольку возможность изучения традиций российского сыска в «человеческом измерении» является основой для формирования у них профессионально значимых личностных качеств.

В свете внедрения инновационных форм патриотической работы профессорско-преподавательским составом кафедры осуществляется развитие профессионально-имиджевой, краеведческой составляющей деятельности Центра гуманитарного образования и патриотического воспитания. В частности, проводятся занятия с курсантами и слушателями по ознакомлению с историей и культурными традициями Белгородской области, организуются экскурсии по городу Белгороду.

Таким образом, использование подобных технологий патриотической работы на базе Центра гуманитарного образования и патриотического воспитания Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина позволяет сформировать у обучающихся полноценное представление о профессиограмме современного полицейского, которая должна быть преемственна с исторически-обусловленной, национально-ориентированной моделью профессиональных компетенций сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации.

© Зайцева И. В., 2018

[1] Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина: официальный сайт. – https://белюи.мвд.рф/Press-sluzhba/положительный-опыт/Polozhitelnij_opit (дата обращения: 16.02.2018)

[2] Там же.

[3] Там же.

[4] Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина: официальный сайт. – https://белюи.мвд.рф/Institute/Istoriya (дата обращения: 16.02.2018).

[5] Метрическая книга Собора Успенской церкви г. Новый Оскол Новооскольского уезда Курской губернии за 1830 год // Государственный архив Белгородской области. Ф. 138. Оп. 1. Д. 19. Л. 397.

[6] Метрическая книга Преображенской церкви села Пчева Новоладожского уезда Санкт-Петербургской губернии за 1893 год // Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга. Ф. 19. Оп. 217. Д. 58. Л. 87 об.–88.

[7] Центральный государственный исторический архив Санкт-Петербурга. Ф. 569. Оп. 27. Д. 1029.

С. Ю. Любин[*]

ИСТОРИКО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКИЙ ПРОЕКТ ГУ МВД РОССИИ ПО КРАСНОДАРСКОМУ КРАЮ «СЫСКНОЙ ЕКАТЕРИНОДАРЪ»

Главным управлением МВД России по Краснодарскому краю, ветеранами органов внутренних дел совместно с Краснодарским университетом МВД России, Государственным архивом Краснодарского края, Краснодарским государственным историко-археологическом музеем-заповедником имени Е. Д. Фелицына разработан и реализуется историко-просветительский проект «Сыскной Екатеринодаръ». Он приурочен к 300-летию Российской полиции.

При разработке проекта его авторы ставили перед собой следующие основные цели.

Во-первых, восстановить историческую справедливость и рассказать общественности, прежде всего молодежи, о работе полиции Российской империи и Кубанской области начала XX в. Такая необходимость возникла в связи с тем, что длительное время о борьбе с преступностью в России до 1917 г., подвигах стражей правопорядка знал только узкий круг специалистов. Лишь к концу 80-х годов прошлого столетия стали публиковаться материалы и сниматься фильмы об Иване Дмитриевиче Путилине – первом начальнике сыскной полиции Российской империи, Аркадии Францевиче Кошко – одном из лучших руководителей уголовного сыска государства начала XX в. и других сотрудниках органов внутренних дел, внесших значительный личный вклад в становление и развитие оперативно-розыскной деятельности, криминалистики, следственной и агентурной работы.

Во-вторых, несмотря на то, что различные современные технологии значительно облегчают работу правоохранительных органов по сравнению с их предшественниками, действующим и будущим стражам правопорядка полезно знать, как боролись с преступностью сто лет назад. Нестандартные решения в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий, формы и методы работы с агентурным аппаратом могут пригодиться и современным сыщикам.

В-третьих, проект должен быть привлекательным для молодежи. В связи с этим авторы поставили перед собой задачу разработать ме-

[*] *Любин Сергей Юрьевич* – начальник отдела по взаимодействию с институтами гражданского общества управления информации и общественных связей Главного управления МВД России по Краснодарскому краю.

роприятия, которые с одной стороны будут насыщены полезной информацией об истории полиции Кубани, с другой – интересными.

Отправной точкой проекта «Сыскной Екатеринодаръ» стало создание документально-художественного фильма «Польза, честь и слава». Названием послужил девиз ордена Святого Равноапостольного Князя Владимира, которым награждались сотрудники полиции Российской империи.

Фильм рассказывает об истории Екатеринодарского сыска, ликвидации особо опасных банд и разоблачении убийц, борьбе с терроризмом и тайнах агентурной работы полиции Кубанской области. Авторы раскрыли малоизвестные страницы оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Кубани в начале XX в. При его создании были использованы уникальные документы Государственного архива Краснодарского края.

«Польза, честь и слава» демонстрируется сотрудникам органов и подразделений внутренних дел, а также учащимся и студентам учебных заведений региона. В ходе встреч их участники могут также ознакомиться с выставкой массо-габаритных макетов оружия и предметов быта дореволюционной России. Экспонаты были найдены в разное время участниками поисковой группы ГУ МВД России по Краснодарскому краю.

В ходе съемок фильма его авторы с помощью архивных документов установили места в Краснодаре связанные с деятельностью полиции: здания, на месте которых располагались сыскное отделение и охранный пункт, жандармское управление, дома, в которых совершались и раскрывались самые громкие преступления начала прошлого века, задерживались особо опасные преступники. С целью наиболее эффективного использования полученных материалов разработана уникальная пешеходная экскурсия для молодежи по истории полиции Екатеринодара.

На данных мероприятиях экскурсанты не только знакомятся с деятельностью органов внутренних дел, но и могут узнать интересные факты из жизни горожан того времени, старинные названия улиц и многое другое. Экскурсии проводятся действующими сотрудниками полиции и ветеранами МВД России.

В настоящее время среди молодежи популярны различные, в том числе детективные, квесты. В рамках проекта «Сыскной Екатеринодаръ» была разработана одноименная интеллектуальная игра.

Её пилотный выпуск состоялся в Краснодарском государственном историко-археологическом музее-заповеднике имени

Е. Д. Фелицына. В игре участвовали курсанты Краснодарского университета МВД России, студенты юридического факультета Кубанского государственного аграрного университета и члены краевой молодежной общественной организации правоохранительной направленности «Молодежный патруль».

Игроки должны были продемонстрировать строгому жюри не только свои знания в области истории органов внутренних дел Российской империи и Кубани, вооружения полиции форм и методов работы сыщиков, но и попытаться раскрыть одно из преступлений, совершенное в Екатеринодаре в начале XX в. Некоторые задания игры стали сюрпризом для ее участников. Так, протокол осмотра места происшествия представители команд писали не современными шариковыми ручками, а перьевыми, в соответствии с требованиями исторических реалий того времени.

Проект к 300-летию Российской полиции не ограничивается демонстрацией фильма, проведением лекций, экскурсий и квестов. Проводится работа по увековечиванию памяти кубанских полицейских времен Российской империи.

По инициативе Главного управления МВД России по Краснодарскому краю, Общественного совета, региональной Общественной палаты, Краснодарского краевого Совета ветеранов правоохранительных органов и Краснодарского краевого отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация ветеранов боевых действий ОВД и ВВ России» в Городскую думу г. Краснодара внесено ходатайство о названии вновь создаваемых улиц Краснодара в честь первого городничего Екатеринодара Волкореза Данилы Савиновича и помощника полицмейстера Екатеринодара Журавля Григория Спиридоновича, внесших значительный личный вклад в становление и развитие органов внутренних дел Кубани.

Ходатайство полиции и общественников было рассмотрено на заседании топонимической комиссии краевой столицы. Комиссия постановила внести фамилии Д. С. Волкореза и Г. С. Журавля в реестр для последующего названия улиц Краснодара именами указанных стражей правопорядка.

В настоящее время решается вопрос об установлении мемориальной доски, на одном из исторических зданий Краснодара, в котором с 1909 по 1917 гг. находилось сыскное отделение Екатеринодара.

© Любин С. Ю., 2018

Раздел XV

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ И ПРАВОСОЗНАНИЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ В РОССИИ

М. В. Баранова*

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА КАК ОСНОВА ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПОЛИЦИИ И ГРАЖДАН

Резкая смена жизненного уклада, активное стремление людей соответствовать усложняющимся требованиям, предъявляемым современным реалиями бытия, заметные признаки конвергенции обусловливают интенсивную юридизацию отношений в социуме. Поиск действенных средств для обеспечения безопасности и защиты прав становится одной из первоочередных задач. В этих условиях внимание исследователей в той или иной мере будет направлено на исследование уникальной роли государства. Очевидно, что государство, обладающее сложным, продуманным механизмом, способно предоставить населению гарантии перспективной реализации, защиты прав, обеспечить безопасную жизнедеятельность. Значима и заметна в этой связи роль органов внутренних дел.

* *Баранова Марина Владимировна* – профессор кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России, доктор юридических наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

Обладающая яркой спецификой деятельность полиции, направления ее трансформации, возникающие на пути развития затруднения, основаны на уровне и особенности общей культурой и правовой культурой государства. При этом профессиональная деятельность полиции, в свою очередь, оказывает существенное воздействие на культуру, правовую культуру социума.

Для наиболее полного понимания взаимосвязи полиции, граждан и правовой культуры следует обратиться непосредственно к определяющим чертам феномена правовой культуры, лежащим в основе ее влияния на становление и развитие широкого спектра социальных институтов.

Во-первых, правовая культура представляет собой особую систему ценностей. Каждый временной период рождает свое прочтение ценностного подхода к результатам мыслительной деятельности человека.

Во-вторых, она показывает достигнутый уровень юридической техники, демонстрирует качество и разнообразие возможных путей удовлетворения потребностей социума в рамках правовой сферы. Это и наличие действенной юридической регламентации значимых отношений и обеспечение защиты прав граждан.

В-третьих, правовая культура проявляет особенности восприятия права различными слоями населения, знание основ права, уважение к праву.

Названные черты в своем единстве дают возможность оценить масштабность и глубину феномена правовой культуры. Неповторимость культур различных государств, обусловленная историческим развитием, географическим положением, национальной спецификой, безусловно, определяет доминанты правовой культуры в этих обществах, отношение к ней. Специфика правовой культуры легла в основу взаимодействия полиции и граждан.

Очевидно, что правовая культура обывателя и сотрудника полиции некоторым образом отличается по восприятию права, отношению к праву, пониманию объема ценностей, выработанных в правовой сфере, наличию специальных юридических знаний. Полицейский, погруженный в процесс юридической практики, должен постоянно расширять и углублять свои специальные знания, соответствовать особым этико-деонтологическим требованиям, свойственным этой профессии, поскольку от этого зависит его профессиональная пригодность. Для гражданина, далекого от юридической сферы такой необ-

ходимости нет и его знания, отношения, установки, стереотипы формируются под воздействием событийного ряда, принятого уклада жизни, влияния более сильных личностей, целенаправленного правовоспитательного воздействия. При этом, сколь существенны ни были бы отличия, построение коммуникации между полицией и гражданами необходимо. Только поиск возможных путей сотрудничества, взаимопонимания дает возможность поступательного движения к укреплению законности и правопорядка в государстве.

Обращение к мировому опыту позволяет заключить, что организация эффективного взаимодействия полиции и граждан возможна при условии четкого осознания обеими сторонами коммуникации партнерского характера взаимоотношений полиции и населения, выраженного в глубоком осознании не только общности целей, но и принятии реального положения вещей – полиции работает для граждан своей страны, которые нуждаются именно в ее профессиональной деятельности. Формула «у полиции нет других граждан, у граждан нет другой полиции» подчеркивает важность успешного построения этой взаимовыгодной и результативной коммуникации. Планомерная работа по коррекции восприятия и осознания права в рамках правовоспитательного процесса способна сделать такое взаимодействие успешным.

В Российской Федерации законодатель уделяет пристальное внимание построению коммуникации между полицией и гражданами. Так, в ст. 9 «Общественное доверие и поддержка граждан» Федерального закона «О полиции»[1] отражена особая значимость поддержки гражданами полиции. Среди прочего закон предъявляет требование к обоснованности действий полицейских, указывает на необходимость принять меры к восстановлению прав и принести извинения за нарушения прав граждан, если таковое имело место. В ч. 6 ст. 9 указано, что: «Общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел». Законодатель подчеркивает важность освещения деятельности полиции, признает необходимость открытого диалога общества и полиции. Формирование общественного мнения – сложный процесс, нуждающийся в разумном балансе позитивной и негативной информации, продуманной ее подаче. Однозначно, недопустимо какое-либо сокрытие нелицеприятных фактов о представителях правоохранительной сферы, но, в равной степени, нельзя умалчивать и об ежедневном,

связанном с риском труде полицейских. Части 1 и 4 ст. 8 «Открытость и публичность» Закона указывают на необходимость открытости и сотрудничества полиции со средства массовой информации. Только взаимное уважение сторон коммуникации может дать желаемые результаты, констатирует законодатель в ч. 3 ст. 7 «Беспристрастность», вменяя в обязанность сотруднику полиции «проявлять уважение к национальным обычаям и традициям граждан, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, религиозных организаций, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию».

Внимание государства к построению диалога между полицией и гражданами не всегда встречает надлежащий отклик у обеих сторон желаемого взаимодействия. Здесь весьма показателен один из аспектов Доклада Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации 2014 г., где было указано, что российские граждане не рассчитывают на активное вмешательство государственных служб в вопрос защиты своих прав, а альтернативные пути решения проблемы через общественные институты им практически неизвестны и представляются неэффективными[2]. Ментальность российского народа, специфика исторического пути России обусловили некоторую разобщенность, настороженное отношение к властным структурам. Недоверие к полиции, нежелание оказывать информационное и организационное содействие иногда основано на прежнем неудачном опыте общения обывателя с полицейским, а, порой, на непонимании современной специфики профессиональной деятельности органов внутренних дел в целом. Деформация правосознания, недостаточный уровень правовой культуры питают эти представления, закрепляют их в сознании.

Сегодня граждане, в основном, молчаливо и пассивно соглашаются подвергаться воздействию полиции, быть под ее защитой. В противовес, полиция ограничена властью, обязанностями в рамках своей компетенции и готова привычно занять доминирующую позицию в диалоге – оказывать властное воздействие. Юридическая практика, в том числе в сфере деятельности полиции готова к взаимодействию с социумом, осуществляет его, опираясь на имеющиеся знания, умения и навыки, но уровень равноправного диалога пока дело будущего. Полиция активно отчитывается перед обществом, оказывает гражданам консультативную поддержку в правовых вопросах, то есть демонстрирует готовность к дальнейшему построению коммуника-

ции.

Не требует доказательств тезис о взаимосвязи эффективности институтов современного общества и наличием системы активного сотрудничества. Можно предположить, что продуманная PR-концепция взаимодействия полиции и граждан, включающая разработку субъектного состава, анализ основных видов их деятельности, границы, условия, нормативы, формы, способы сотрудничества, механизмы трансформации стереотипов поведения и восприятия. Опорой должны послужить профессионализм полиции, стремление соответствовать велениям времени и благожелательная, активная, сознательная позиция социума.

Построение партнерских, уважительных отношений между полицией и населением возможно только при планомерном, системном повышении уровня правовой культуры у сотрудников полиции и граждан, тщательном поиске точек соприкосновения в столь необходимом, обусловленном реалиями современности диалоге, единой государственной политике по построению эффективной коммуникации и продуманной популяризации идеи активного взаимодействия.

© Баранова М. В., 2018

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[2] Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 7 мая 2015 года «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 год» // Российская газета. 2015. 7 мая.

И. А. Демидова*

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ: ПАРАМЕТРЫ И ДЕТЕРМИНАНТЫ ФОРМИРОВАНИЯ

В регулируемых правом общественных отношениях правовая культура выступает не только отражением всех разновидностей культур, но и значимым фактором социально-профессиональной деятельности личности. Актуализация проблематики правовой культуры сотрудников полиции определяется особенностями профессиональной деятельности данной категории лиц, что связано с законодательным закреплением функционального назначения полиции, состоящего в защите прав и свобод граждан, в противодействии и предупреждении преступности, в осуществлении действий по охране общественного порядка, собственности и в обеспечении общественной безопасности[1]. В этой связи определение параметров профессиональной правовой культуры сотрудников полиции и установление детерминант ее формирования важно как в теоретическом, так и в практическом плане.

Факторами, определяющими специфику функционирования правоохранительных органов в целом, являются: детальная правовая регламентация деятельности, что обусловливает их действие исключительно в правовом поле; наличие властных полномочий по отношению к гражданам и соответствующий правовой статус представителя власти, в частности для сотрудника полиции; определенная корпоративность (закрытость) деятельности; значительные психические и физические перегрузки; экстремальность деятельности; контакт с правонарушителями, как следствие, возможное усвоение элементов криминальной субкультуры, а также вероятные профессиональные деформации; специфичность профессиональных установок в соответствии с характером профессиональной деятельности; значимость общественной оценки работы органов правопорядка, что характеризует социальный статус и престиж соответствующей профессии.

Критериями индивидуальной правовой культуры сотрудников

* *Демидова Ирина Андреевна* – профессор кафедры правовых дисциплин Могилевского института МВД Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент.

правоохранительных органов могут считаться сформированность правосознания и правомерность деятельности, параметрами профессиональной правовой культуры – эффективность функционирования соответствующей государственной структуры. При этом в основе профессиональной правовой культуры сотрудника полиции лежит правовая культура как отдельной личности, так и соответствующего общества, интересы которого он, как представитель государственной власти, защищает. В этой связи обращение к проблематике правовой культуры представителей данной социально-профессиональной группы предполагает осмысление правовой культуры не только как социально-правового феномена в рамках тех или иных направлений деятельности полиции по обеспечению законности и правопорядка, но и как правовой категории.

Исследованию различных аспектов правовой культуры посвящены работы советских и современных ученых – Е. В. Аграновской, М. И. Каминской, Д. А. Керимова, Н. М. Кейзерова, Е. А. Лукашовой, Л. А. Петручак, А. Р. Ратинова, В. П. Сальникова, А. П. Семитко и др. Изучение правовой культуры сотрудников органов внутренних дел осуществлено в диссертациях таких авторов, как Е. А. Конова «Формирование правовой субкультуры сотрудников органов внутренних дел в современной России» (социальная философия)[2]; А. Г. Арсентьева «Нравственно-правовая культура и ее формирование у сотрудников органов внутренних дел»[3], А. А. Левченко «Мотивация правового поведения сотрудников органов внутренних дел»[4]; С. А. Пушкарев «Правовые ценности в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел»[5] и др. Следует отметить, что учеными используются различные подходы к исследованию правовой культуры сотрудников, прежде всего, функциональный и аксиологический.

Функциональный анализ правовой культуры предполагает учет основных научных позиций в отношении выделения и характеристики ее функций. Философское значение понятие «функция» означает отношение двух (группы) объектов, в котором изменению одного из них сопутствует изменение другого[6]. Обоснованным представляется использование понятия «функции правовой культуры» в двух значениях, как в плане функционального назначения правовой культуры в целом, как самостоятельного социально-правового института по отношению к обществу, государству, социальным группам, индивиду,

политическим и юридическим институтам и учреждениям, так и в отношении функционального назначения различных элементов правовой культуры в рамках данной системы, которые характеризуют зависимость состояния одних элементов правовой культуры от изменения состояния других элементов[7]. Считается, что правовая культура как явление культуры участвует в реализации общих функций человеческой культуры: гуманистической (воспитательной, духовно-нравственной), информационной, познавательной (гносеологической), регулятивной (нормативной), семиотической (знаковой)[8]. В данном аспекте функциональное назначение правовой культуры состоит в обеспечении необходимого уровня правового развития общества, что достигается посредством качества различных видов юридической деятельности, требуемого уровня правового сознания, сохранения культурных достижений, развития юридического образования и др.

Установлено, что анализ функциональной роли показателей правовой культуры личности охватывает:

1) обеспечение более глубокого познания правовой системы общества;

2) развитие социально-полезной правовой ориентации;

3) формирование позитивной правовой установки;

4) совершенствование навыков и умений правомерного поведения.

Это характеризует идейно-психологическую и социально-практическую направленность функций правовой культуры, в том числе, сотрудников полиции.

В свою очередь, аксиологический подход к правовой культуре дает возможность рассматривать ее как развивающуюся систему нравственно-правовых ценностей, включающих правосознание, правовую науку, профессиональную этику, которые создаются в процессе формирования гражданского общества и вбирают в себя наиболее прогрессивные достижения нравственно-правовой культуры определенного общества.

Детерминантами правовой культуры сотрудников полиции выступают:

1) изменение социально-экономической структуры общества и государства, что с неизбежностью ведет к изменению в содержании профессиональной подготовки сотрудников;

2) совершенствование законодательного регулирования положе-

ния полиции в системе государственных органов;

3) особый статус полиции как государственного органа, осуществляющего правоохранительную и правоприменительную деятельность, связанную с применением механизмов государственного принуждения, что определяет значимость правовой и нравственной составляющей профессиональной культуры сотрудников.

В этой связи социально-значимым качеством сотрудников полиции в современных политико-правовых реалиях является так называемый «нравственно-правовой автоматизм» (термин введен А. Г. Арсентьевой), под которым понимается способность сотрудника в экстремальных ситуациях принимать мгновенное («автоматическое») решение, в основе которого наряду с такими факторами как уровень юридической грамотности, физической подготовки и т. д., лежит также соответствующий уровень нравственно-правовой культуры сотрудника.

Можно утверждать, что личностная правовая культура сотрудника полиции, являясь необходимым профессиональным качеством данной категории лиц, детерминирована уровнем и состоянием правовой культуры общества, выступающей в виде сложного, многоуровневого функционального и идейного образования, что позволяет говорить об их взаимообусловленности.

© Демидова И. А., 2018

---

[1] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[2] *Конова Е. А.* Формирование правовой субкультуры сотрудников органов ОВД в современной России: Дис. … канд. философ. наук. Иркутск, 2000.

[3] *Арсентьева А. Г.* Нравственно-правовая культура и ее формирование у сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. СПб, 1996.

[4] *Левченко А. А.* Мотивация правового поведения сотрудников органов внутренних дел: Дис. … канд. юрид. наук. Волгоград, 2002.

[5] *Пушкарев А. С.* Правовые ценности в профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2009.

[6] *Философский* энциклопедический словарь / Гл. ред.: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М., 1983. С. 751.
[7] *Насурдинов Э. С.* Правовая культура / Отв. ред. Ф. Т. Тахиров. М., 2014. С. 82.
[8] Там же. С. 86–87.

Е. Е. Кряжева*

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ПРАВОСОЗНАНИЕ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

При поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации каждый из кандидатов должен понимать, что с момента принятия Присяги сотрудника ОВД Российской Федерации он переходит в разряд государственного служащего, что подразумевает определенный эталон поведения, в том числе эталон поведения во взаимоотношениях с гражданским обществом[1]. Вместе с тем, на данный «эталон поведения» на практике оказывают прямое влияние правовая культура и правосознание сотрудника полиции.

Граждан, поступающих на службу в ОВД можно разделить на несколько категорий: граждане, которые прошли аттестацию по принятию Федерального закона Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и, таким образом, прошли определенную квалификацию, которая разграничила службу в милиции от службы в полиции; граждане, которые переводятся из иного ведомства и выражают желание продолжать службу в органах полиции; граждане, которые ранее не проходили службу в органах полиции[2].

Необходимо отметить, что у каждого из трех указанных типов уровень правовой культуры и уровень правового сознания разный. Под правовой культурой полицейского необходимо понимать разновидность общей правовой культуры, которая отражает определенный уровень правосознания, совершенства законодательства, законности, юридической практики, а также охватывает ценности, которые созданы людьми в области права. Для правовой культуры сотрудников полиции характерна специфика, которая выражается в их правосознании, определяющемся в особой компетенции в сфере юридической практики. Сотрудник ОВД должен быть эталоном для других граждан, однако на данный фактор напрямую влияет уровень правовой культуры. Роль и ценность данного феномена заключаются в стремлении правового субъекта выстраивать свою линию поведения в соответствии с предписаниями действующих юридических норм, которые должны выполняться в силу привычки и осознанно-солидарного отношения к системе права[3].

* *Кряжева Елена Евгеньевна* – адъюнкт Восточно-Сибирского института МВД России.

Авторами статьи «Правосознание и правовая культура сотрудников ОВД во взаимоотношении с гражданами» Р. Н. Самойлюком и Р. Х. Миннебаевым предлагается проводить оценку истории Российской Федерации за два последние десятилетия с целью выделения основных аспектов формирования личности молодых людей в возрасте от 17 до 35 лет, чтобы понимать их уровень правовой культуры. У курсантов – это один уровень, отличающийся преданностью профессии, самопожертвованием, бескорыстностью. У иных лиц уровень правовой культуры может отличаться. Правовая культура сотрудника полиции является следствием воздействия внешней среды, в которой ранее сотрудник полиции обращался. Вместе с тем, правовая культура сотрудника полиции должна иметь совокупность следующих признаков, а именно: знание действующего законодательства, как необходимогоусловия соблюдения законности; правильного толкования и применения норм права, и выполнения своих должностных обязанностей; уважение существующих правовых требований, убеждение в необходимости и правильности существующих правовых предписаний; привычное отношение к соблюдению действующего законодательства при условии, что формальная необходимость выполнения предписаний закона перешла его скрытые внутренние потребности.

В свою очередь, профессиональное правосознание сотрудника ОВД отражает правовую реальность через должное, с позиций сложившихся в обществе норм и принципов права[4]. Для профессионального правосознания сотрудника ОВД характерны следующие структурные элементы: правовая психология, правовая идеология, правовое поведение и функционирование в единстве и взаимодействии с эстетическим, политическим и этически и другими видами сознания общества[5].

Правосознание полицейского является оценочным. При этом необходимо отметить, что данной оценке подвергается в большей мере правовые поступки на предмет их соответствия правомерности, законопослушности[6]. Правосознание сотрудника ОВД в их особых чертах формируется в период его обучения и представлены в различных видах подготовки, а именно:

– в общей правовой подготовке, то есть при получении фундаментальных правовых знаний;

– в специальной правовой подготовке, то есть непосредственно при обучении будущей профессии (при подготовке специалиста к работе следователя, при оперативно-розыскной подготовке);

– при общей физической подготовке;

– при боевой подготовке, в том числе подготовке к владению табельным оружием;

– при получении навыков владения средствами связи;

– при получении определенных умений управления транспортными средствами.

Для правосознания полицейского особое значение принимает отношение к проявлениям преступности и мерам борьбы с ней. Особенности правосознания сотрудника ОВД в этой сфере заключаются:

– в осуждении посягательств на охраняемые нормативно-правовой базой ценности и понимание объективной необходимости вести с ними борьбу;

– строгом и неуклонном соблюдении законности, недопустимости нарушения правовых принципов и норм;

– в более высоком уровне оценки права и обеспечиваемого им правопорядка и законности, чем у иных законопослушных граждан; в отрицательной реакции на проявления преступности, убеждённость в необходимости активной борьбы с ней, неприятие преступности;

– в более высоком уровне требований к санкциям за правонарушения по сравнению с иными законопослушными гражданами: ориентация на ужесточение наказания;

– в совпадении его оценки зла и добра с правовыми общегосударственными ценностями;

– превалирование интересов, которые ведут к цели в рамках действующего законодательства;

– в более высокой степени оценки важности собственной деятельности и деятельности подразделения, чем других;

– в недооценке существующих процессуальных гарантий по отношению к иным, в том числе материальным.

Содержание профессионального правосознания полицейского характеризуется рядом определенных черт, а именно: уважительное отношение к праву, закону, к практике применения закона, знание основных принципов, норм права, а также использование их в своей правоприменительной деятельности, убежденность в необходимости неукоснительного соблюдения нормативно-правовых актов, готовность к совершению активных правомерных действий по защите законных прав и свобод граждан, взаимосвязанность с индивидуальным и общественным правосознанием, участие как в

самом процессе правореализации, так и непосредственно в правотворчестве, тесная взаимосвязь с нравственным сознанием.

Таким образом, правовое правосознание сотрудника полиции представляет собой более детальный спектр требований, более тесную, детализированную взаимосвязь теории и практики с учетом специфики профессии, нежели правовая культура. Правовая культура в большей степени приближена к общему пониманию, к общим принципам поведения. Правовое сознание во многом позволяет сотруднику органов внутренних дел стать эталоном для граждан и коллег и обеспечить правопорядок, исходя из оценки правомерности и нравственности своих действий.

© Кряжева Е. Е., 2018

---

[1] *Самойлюк Р. Н., Миннебаев Р. Х.* Правосознание и правовая культура сотрудника органов внутренних дел во взаимоотношении с гражданами // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 457.

[2] Там же. С. 458.

[3] *Галиев Ф. Х.* Правовая культура как составная часть культуры и права // Правовое государство: теория и практика. 2010. № 2(20). С. 10–14.

[4] Портал «Законы России». – http://zakoniros.ru/?p=15205 (дата обращения: 14.02.2018).

[5] *Бондарев А. А.* Правовая культура сотрудников полиции в контексте их профессиональной деятельности // Наука и Практика. 2015. С. 25–27.

[6] *Волкова Н. В., Гусева Л. А.* К вопросу о правовой культуре и правовом сознании в подготовке государственных гражданских служащих РФ // Сборники конференций НИЦ «Социосфера». 2012. № 26. С. 81–86.

Н. В. Рязанова*

КУЛЬТУРА СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ КАК НЕОТЪЕМЛЕМАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЕГО ПРОФЕССИОНАЛИЗМА

На современном этапе развития российского общества возрастают и ужесточаются требования членов этого общества к сотруднику полиции. Причём пристальное внимание обращается не только к его профессиональному, качественному и эффективному отправлению служебных обязанностей, но и культурному, образовательному уровню. Русская поговорка: «встречают по одёжке…» как нельзя точно сегодня отражает значимость этого аспекта. Актуальность данной проблемы заключается в том, что именно сотрудник полиции находится в авангарде, на переднем крае несёт службу, обеспечивая закон и порядок. Ни один другой представитель правоохранительных органов не находится в таком постоянном тесном контакте с «простыми» гражданами своей страны, которые в конечном итоге по этому представителю судят о государстве в целом и его органах, призванных обеспечивать их покой, безопасность и уверенность в завтрашнем дне. Вот почему так важно на всех уровнях принимать максимально возможные меры для улучшения имиджа сотрудника полиции. Для этого мало поменять цвет форменного обмундирования, необходимо сделать так, чтобы содержание соответствовало форме. И здесь немало важную роль играет повышение культурного уровня полицейского.

Безусловно, престиж полиции, формирование положительного общественного мнения о системе в целом, во многом зависит от профессионализма, компетентности, личных и деловых качеств каждого отдельно взятого её представителя.

Получается, что в контексте рассматриваемого вопроса профессионализм полицейского как одно из основных обязательных качеств не может наличествовать без такой категории как высокая культурность. Другими словами, высокая культурность является составляющей профессионализма современного полицейского.

Ряд исследователей, анализируя сложившуюся ситуацию, отме-

* *Рязанова Наталья Валентиновна* – доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого, кандидат юридических наук.

чают необходимость радикального изменения полицейской культуры. Трудно не согласиться с Л. Косалсом, который считает необходимым устранить три её негативных особенности:

– дистанцирование полицейского сообщества от остального общества, не понимающего и не разделяющего всех тягот полицейской службы;

– закрытость и круговую поруку, превращающую полицейское сообщество в замкнутую группу, воздействовать на которую общество не может;

– милитаризацию внутренней структуры полицейского сообщества и доминирование в нём «приказа над законом»[1].

Рассмотренные аспекты во многом отрицательно влияют на взаимопонимание полиции с гражданским обществом, а это, в свою очередь, приводит к снижению качества результатов деятельности полиции в сфере обеспечения общественного порядка, защиты прав и законных интересов граждан. Вот и получается замкнутый круг. С одной стороны, общество с опаской смотрит в сторону полиции в силу её отношения к себе как к сообществу «исключительных». С другой стороны, полиция выполняет свои должностные обязанности, зачастую, словно делая одолжение, как обидевшийся ребёнок, с «надутыми щечками», смотрит на обратившихся за помощью людей как на враждебное окружение, не понимающее и не ценящее их тяжкий и важный труд.

Ещё одна сторона этой проблемы заключается в том, что как бы громко, на каких бы высоких уровнях не декларировался важнейший постулат о силе полиции в доверии народа, на поверку всплывает чаще другая картина, когда на фоне роста процентного соотношения доверяющих к недоверяющим, представители полицейской системы говорят на разных языках с представителями народа.

Именно здесь в разрезе существующей проблемы, как бы парадоксально это не выглядело, связующим звеном должна выступить культура. Общая культура полицейского, включающая высокую образованность и воспитанность, культура речи, культура поведения на службе и в быту, культура обращения с окружающими людьми, чувство собственного достоинства и другие морально-этические нормы.

Наличие этих качеств у соискателя должно стать одним из обязательных критериев принятия его на службу в полицию, и не формально, а фактически.

В советские и постсоветские времена этому аспекту придавалось

большое значение. Издавалось и направлялось на места большое количество различных брошюр, памяток, методических рекомендаций на данную тему. И здесь возникает парадоксальная ситуация. Получается, что в непрофессиональной милиции внимания повышению культурного уровня сотрудников уделялось больше чем в современной профессиональной полиции.

Так в одном из сборников материалов для докладов и бесед на эту тему отмечается, что «целью является высокая культура в работе милиции в целом, каждого органа, подразделения и сотрудника в частности»[2]. Разве сейчас в целях что-то изменилось? Разве нельзя рекомендации советскому милиционеру адаптировать для современного полицейского? Почему советский милиционер должен был, а полицейскому конкретно не указано, что он «должен владеть культурой речи, уметь просто, доступно передать свою мысль, следить за правильностью произношения слов … При обращении к гражданам, в разговоре с ними следует избегать слов-сорняков и неизвестных другим слов… Особенно нетерпимо сквернословие. Ещё не перевелись командиры и начальники, которые для "популярности", "убедительности" насыщают свою речь нецензурными выражениями, "крепкими" словцами. Они забывают, что сквернословие, грубость показывает идейную отсталость, невежество, убожество мысли. [Милиционеры] … обязаны проявлять тактичность, уметь выслушать, в разговоре учитывать индивидуальные особенности и настроения собеседника»[3].

Отчасти пробелы в указанной сфере компенсировались положениями Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации[4], однако в 2013 г. он был признан утратившим силу и Приказом от 31 октября 2013 г. № 883 предписано руководствоваться в системе МВД России до издания Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. протокол № 21)[5].

По большому счёту, в настоящее время, сотруднику полиции в вопросах культуры, этики, воспитания, выработке такта и нравственности, для руководства к действию остался лишь Типовой кодекс этики и ст. 13 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Таким образом, трансформация рассматриваемого аспекта, свелась только к требованию: «…при осуществлении служебной деятельности, а также во внеслужебное время сотрудник органов внутренних дел должен заботиться о сохранении своих чести и достоинства, а значит, не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности, не совершать при выполнении служебных обязанностей поступки, вызывающие сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника, в служебное и внеслужебное время не совершать проступки, наносящие ущерб его репутации, авторитету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также государственной власти»[6].

© Рязанова Н. В., 2018

---

[1] *Косалс Л.* Культура полицейских. – https://www.hse.ru/news/1163611/72813687.html (дата обращения: 15.02.2018).

[2] *О культуре* в работе милиции (материалы для докладов и бесед). М., 1966. С. 3.

[3] Там же. С. 14–15.

[4] Приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации». – http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257019/#ixzz57Mx6tC7l (дата обращения: 12.02.2018).

[5] Приказ МВД РФ от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации». – http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257019/#ixzz57Mx6tC7l (дата обращения: 12.02.2018).

[6] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929.

Е. В. Стебенева*

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ И ПРАВОСОЗНАНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Формированию в обществе позитивного образа сотрудника органов внутренних дел уделяется пристальное внимание, так как это является основой уровня доверия граждан и авторитета государственной власти в целом. Сотрудник органов внутренних дел, добросовестно выполняя служебный долг, обладая высокой правовой культурой и правосознанием, олицетворяет ожидания и требования общества, чем заслуживает право на уважение и поддержку граждан в противодействии преступности, охране и обеспечении общественного порядка.

Поэтому немаловажную роль в формировании правосознания и высокой правовой культуры сотрудников – одних из профессионально значимых качеств, выполняет правовое воспитание. Наличие у сотрудника комплекса правовых знаний, способствует качественному и добросовестному выполнению сотрудником своих должностных обязанностей в соответствии с требованиями федеральных и ведомственных нормативных правовых актов, а высокие требования, предъявляемые как к себе, так и к коллегам, гражданам по соблюдению законов, определяют модель правопослушного поведения.

В связи с этим в органах внутренних дел проводится профессиональная подготовка личного состава в виде правового просвещения в форме теоретических и практических занятий. Правовое воспитание направлено на формирование уважения к закону и отношения к нему как высшей социальной и личной жизненной ценности, стремления к выбору и использованию только правомерных, строго законных способов решения профессиональных задач и личных жизненных проблем. Это, в свою очередь, обусловливает одну из целей правового воспитания – предупреждение правового нигилизма.

Наравне с правовым вектором, необходимо применять и нравственно-этическое воспитание, которые неразрывно связаны. Привитие профессиональной этики сотрудникам органов внутренних дел

* *Стебенева Елена Викторовна* – доцент кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

направлено на формирование и развитие нравственных норм и принципов поведения при осуществлении сотрудниками служебной деятельности.

При этом к нормам профессиональной этики относятся положения, закрепленные в соответствующих служебных документах (приказах, наставлениях, уставах и т. п.); нормы служебного этикета (порядок поведения при обращении с гражданами, при общении с коллегами, в ходе телефонных переговоров), профессионально-деонтологические нормы, регламентирующие алгоритм поведения сотрудников. Например, основой профессионально-этического стандарта антикоррупционного поведения является нравственная чистоплотность, неподкупность сотрудника, его преданность интересам службы, верность служебному долгу[1].

Немаловажную роль играет патриотическое воспитание сотрудников органов внутренних дел, цель которого формирование у сотрудников таких качеств личности, как любовь к своей стране, многонациональному народу, стремление укреплять и защищать свое государство. Патриотическое воспитание представляет собой систематическую и целенаправленную деятельность органов государственной власти, институтов гражданского общества и семьи по формированию у граждан высокого патриотического сознания, чувства верности своему Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга и конституционных обязанностей по защите интересов Родины[2].

С учетом современных задач развития Российской Федерации целью государственной политики в сфере патриотического воспитания является создание условий для повышения гражданской ответственности за судьбу страны, повышения уровня консолидации общества для решения задач обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития страны, укрепления чувства сопричастности граждан к великой истории и культуре России, обеспечения преемственности поколений россиян, воспитания гражданина, любящего свою Родину и семью, имеющего активную жизненную позицию[3].

В патриотическом воспитании сотрудников органов внутренних дел немаловажное место занимает принцип соблюдения традиций МВД России. Основополагающими идеями, выражающими сущность традиций МВД, являются идеи патриотизма, интернационализма, преданности и любви к родине, тесной связи с народом, глубокого уважения к человеку, коллективизма, товарищества, взаимной выручки при выполнении служебных задач, строжайшего соблюдения за-

конности, профессиональной бдительности и дисциплины при исполнении служебного долга, любви к своему делу, стремления к совершенствованию знаний и умений, научного подхода к явлениям общественной жизни[4].

Не следует забывать о значении духовно-нравственной составляющей как одной из основ воспитания у сотрудника правосознания и правовой культуры. Продолжительный стресс, состояние физического, психического и эмоционального истощения, вызываемого длительной включенностью в ситуации, содержащие высокие эмоциональные требования, становятся причиной снижения адаптационных механизмов психики сотрудников ОВД и, как следствие, может привести к профессиональной деформации. В свою очередь это может повлечь изменение отношения к правонарушителям: от полного неприятия до внеслужебных связей с преступными элементами, моральной и материальной зависимости от них (взятки, угрозы, шантаж и т. п.). Также отмечается утрата представления о гражданском смысле своей работы, притуплении профессионального долга, росте эгоцентризма и гипертрофированного эгоизма. В связи с этим моральные, духовные убеждения и взгляды сотрудника, служат той основой, которая является своеобразным иммунитетом в нравственно неблагополучной среде.

В настоящее время духовно-нравственные ценности способствуют выработке у сотрудников убеждений, направленных на бескорыстное исполнение своего долга, верности присяге, проявлению героизма и мужества в служении своему Отечеству, не боясь рисковать своей жизнью и здоровьем во благо и во спасение граждан. В связи с этим большая ответственность за привитие высоких моральных, духовных, этических качеств у сотрудников органов внутренних дел возложена, наряду с иными институтами гражданского общества, и на традиционные религиозные организации.

Духовно-нравственные установки являются ценностным ориентиром, позволяющим сотрудникам правильно разобраться в моральных аспектах правоохранительной деятельности, что способствует формированию стремления к постоянному и точному следованию требованиям моральных норм в любых стрессовых и критических ситуациях. Это служит своеобразным внутренним духовным стержнем, гарантирующим постоянное неуклонное выполнение сотрудником

всех моральных требований в любой обстановке и при действии факторов, подталкивающих его к отступлению от моральных норм при решении профессиональных задач; умение сохранять оптимальный, здоровый морально-психологический настрой в любой служебной обстановке.

В завершение хотелось бы отметить, что необходимо всегда сохранять связь духовности, нравственности и закона, так как только основываясь на этом консенсусе, можно достичь полноценного и качественного формирования у сотрудников органов внутренних дел правосознания и правовой культуры.

© Стебенева Е. В., 2018

---

[1] *Стебенева Е. В.* Сотрудник органов внутренних дел как специальный субъект коррупционных преступлений: уголовно-правовые и криминологические аспекты: Дис. … канд. юрид. наук. СПб., 2011. С. 102.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2015 г. № 1493 «О государственной программе "Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 гг."» (ред. от 13 октября 2017 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2016. № 2. Ч. I. Ст. 368; 2017. № 43. Ч. II. Ст. 6326.

[3] Там же.

[4] *Алиев Я. Л.* Корпоративный традиционализм полиции и режим законности (историко-правовое и сравнительно-правовое исследование): Дис. … докт. юрид. наук. М., 2003. С. 165, 203–205.

А. И. Клименко*

ПРОБЛЕМА ФОРМИРОВАНИЯ ОБРАЗА ПРАВОВПОРЯДКА В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ПРАВОСОЗНАНИИ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

Следует отметить важное значение формирования базовых образов в правосознании (образ правопорядка, образ прав человека, образ гражданского общества, образ права и т. д.), и профессиональное правосознание здесь не исключение[1].

Сегодня в юридической теории можно встретить множество подходов к формированию концепта «правопорядок». В различных трудах правопорядок представляется «традиционно» как порядок, основанный на законодательстве (в широком смысле слова). Существуют работы, в которых правопорядок государства противопоставляется гражданскому правопорядку, автономный правопорядок противопоставляется гетерономному, выделяются различные формы и виды правопорядка и различные идеологические концепты правопорядка[2]. В этом контексте проблема формирования образа правопорядка в профессиональном правосознании сотрудника полиции представляется вполне актуальной. Действительно, для профессионального правосознания сотрудника полиции, от которого зависит принятие важных решений, крайне существенным является тот образ правопорядка, который сотрудник считает своего рода идеалом.

Здесь следует иметь в виду два момента. С одной стороны, классическое понимание правопорядка как законосообразного порядка выступает ценным для сотрудника-исполнителя (под термином «сотрудник-исполнитель» условно мы будем понимать сотрудника, чья деятельность четко регламентирована, наименее квалифицирована, то есть не требует высшего юридического образования и соответствующих ему знаний и навыков); с другой стороны, – умение видеть за законодательством право, несомненно, ценно для сотрудников, на которых возложены сложные задачи по самостоятельному применению права, сотрудников, обладающих широким набором дискреционных полномочий[3].

В связи с этим к проблеме формирования образа правопорядка в

* *Клименко Алексей Иванович* – профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент.

профессиональном правосознании сотрудников полиции следует подходить дифференцированно. В рамках первоначальной подготовки сотрудников следует ориентировать их на строгое, буквальное соблюдение нормативных правовых актов. Когда же речь идет о подготовке специалистов, замещающих должности, требующие наличия высшего образования, мы говорим о подготовке кадров, способных принимать решения в условиях «пробельности» законодательства, в крайне сложных и неопределенных (не только фактически, но и юридически) случаях. Здесь уместно провести аналогию нашей дифференциации «сотрудника-исполнителя» и высококвалифицированного сотрудника с дифференциацией Г. Ратбруха исполнителя приговора и судьи, приговор выносящего[4]. Понятно, что ответственность первого с необходимостью ограничена сообразно ограниченности его способности понимать право («дух закона») и следовать правовым ценностям.

Если вопрос строгого следования нормативным требованиям вполне понятен, и вполне понятны те методы, которые ориентируют сотрудника на строгую и неуклонную их реализацию, также ясен и, как правило, однозначен образ правопорядка, основанного на законности – «законосообразного правопорядка» (то есть искусственного правопорядка как отражения законности)[5], который следует формировать первоначально в правосознании «сотрудника-исполнителя», то вопрос о формировании образа правопорядка в рамках подготовки специалистов высшей квалификации для службы в полиции требует детального рассмотрения. При этом заранее следует оговориться: дифференцированность нашего подхода к формированию образа правопорядка в профессиональном сознании полицейского вовсе не означает формирование двух противопоставленных один другому образов. Просто во втором случае, когда мы говорим о формировании образа правопорядка в правосознании высококвалифицированного сотрудника, речь идет о более сложном образе, который позволяет осуществлять свою профессиональную деятельность, в том числе в крайне сложных условиях, с высокой степенью личной ответственности, что предполагает развитые способности к правовому суждению[6].

Такой сложный образ правопорядка связан не с восприятием права как системы норм-моделей поведения, а с восприятием права как ценностей, которые предполагают определенные принципы поведения[7]. Подобный образ правопорядка представляется более динамичным и менее четким по сравнению с образом законосообразного порядка, и, тем не менее, именно он является условием осуществле-

ния суждения о праве «правосудия». Под правосудием в современной юридической литературе принято понимать специальную функцию судебных органов, однако в интеллектуальном смысле в основе правосудия лежит способность к суждению, поэтому мы здесь говорим о способности к «правосудию» как о способности выносить суждения (и, разумеется, впоследствии принимать решения и совершать поступки на основе этих суждений) в соответствии с правовыми конвенциональными ценностями. В западной юридической литературе (особенно англоязычной) огромное значение уделяется способности к такого рода суждению, которым должен обладать именно судья[8]. Таким образом, там речь идет в действительности о востребованности сложного образа правопорядка у судьи. Это связано с представлением о том, что сама правовая проблематика актуализируется, прежде всего, в суде. Все, что происходит до суда можно обжаловать в суде. Все, что происходит до суда, по мнению многих англоязычных исследователей, – исполнительная деятельность, которая не требует высокой правовой квалификации, способностей «находить», «открывать» право, либо это обеспечительная деятельность по подготовке к суду. Однако в современном мире мы можем говорить о том, что правовая практика и, в частности, юридическая практика далеко не исчерпывается практикой судебной. Многие правоприменители не являясь судьями, тем не менее, принимают важные решения, связанные с ситуациями «полутени» (Г. Л. А. Харт)[9], и такого рода деятельность осуществляется, в том числе, и сотрудниками полиции. Соответственно, мы не можем игнорировать проблему формирования в их профессиональном правосознании сложного образа правопорядка, релевантного сложности реальной правовой жизни.

Для такого образа правопорядка помимо его принципиальной ориентированности на правовые ценности характерно: восприятие правопорядка как компромиссного явления (своего рода «замиренной среды»)[10], в основе которого не могут лежать ценности абсолютного характера (подлинные ценности); признание несовершенства даже «идеального» правопорядка с точки зрения «каждого», но при этом его безусловной ценности для «всех», восприятие формирования и изменения правовых ценностей как естественного процесса – правового дискурса, который имеет место в реальном времени. Такое формирование конвенциональных правовых ценностей и их пересмотр вызывают и соответствующие изменения образа правопорядка (именно это мы имели в виду, когда отмечали относительно высокую дина-

мичность этого образа). Правовой дискурс развивается в системе координат идей порядка и справедливости, свободы и ответственности, а также в системе координат идей справедливости и ответственности, свободы и порядка, свободы и справедливости, порядка и ответственности. Эти идеи задают направленность правовому дискурсу, в рамках которого и формируются, а также пересматриваются правовые ценности, лежащие в основе образа правопорядка[11].

Следует отметить, что правовые ценности, непосредственно связанные с образом правопорядка, формируются, главным образом, в контексте одного из направлений правового дискурса, определяемого идеями порядка и справедливости. Между этими идеями существует определенное напряжение. Г. Радбрух писал об антиномиях идеи права, таких как справедливость, целесообразность, правовая стабильность[12]. При этом он отмечал, что «идея права не может быть ничем иным, как справедливостью»[13]. Аналогичные идеи мы можем встретить у Г. Д. Гурвича[14], В. С. Нерсесянца[15]. Напротив, О. Э. Лейст писал: «Вопреки философам и ученым, считающим основной идеей права "солидарность", "свободу" или "волю господствующего класса", предлагается считать основной целью права порядок и социальную стабильность»[16]. Все эти дискуссии об «идее права» отражают противоречивость образа правопорядка и определенное напряжение между его формальным качеством (правопорядок как формализованный порядок) и его содержанием (справедливость как собственно правовое содержание, придающее порядку ценность и правовое качество). Соответственно, сотрудник полиции, выполняющий сложные задачи правоприменения, должен обладать способностью выносить суждения в контексте смысловых координат дискурса порядка и справедливости. Образ правопорядка в его сознании должен быть образом, формируемым перманентно на основании чувства и понимания конвенциональных правовых ценностей и смыслов. Таким образом, полагаем, что квалифицированное «правосудие» начинается не с суда, а гораздо раньше, уже с досудебной (и шире – внесудебной) деятельности правоприменителей, в том числе сотрудников полиции.

Предлагаемый подход к формированию сложного образа правопорядка актуализирует теорию принятия правосудных решений судьей (теорию правосудия) в США и Великобритании не только применительно к правосудию в строгом смысле слова, но и по аналогии к высококвалифицированной правоприменительной деятельности сотрудников полиции. И здесь нас интересует позитивистская концеп-

ция принятия решения «по собственному усмотрению», которая, в частности, критически анализируется Р. Дворкиным. Р. Дворкин остроумно отмечает: «Решение по собственному усмотрению, как дырка от бублика, существует только в той сфере, которая окружена ограничениями. Поэтому оно является относительным понятием»[17]. Следует согласиться с мнением Р. Дворкина о том, что решение в сложных случаях принимается не по «собственному усмотрению» в сильном смысле слова, а исходя из принципов права, а для этого нужно относится к правопорядку не как к порядку, урегулированному нормами-моделями, а как к порядку, импульс которому придают правовые ценности[18]. Не случайно правовед настаивает на ограниченности и ошибочности восприятия права как «системы норм» и соответственно правопорядка как системы отношений заданной этими нормами[19].

Таким образом, именно образ сложного динамичного правопорядка, основанного на правовых конвенциональных ценностях, будет способствовать выработке навыков принятия сложных правоприменительных решений, требующих от сотрудника способности к правовому суждению. Эту способность нельзя заменить «протезом» заранее заданной нормативной модели в рамках образа законосообразного правопорядка.

Итак, следует сформулировать некоторые выводы и обобщения применительно к тому, что было обозначено выше.

1. К проблеме формирования образа правопорядка в профессиональном правовом сознании сотрудников полиции необходимо подходить дифференцированно. Если функции сотрудника по его должности не связаны с осуществлением широкого объема дискреционных полномочий, с принятием сложных решений, а заключаются в простой «исполнительской» деятельности, то для него достаточно ориентироваться на образ «простого» – законосообразного правопорядка. Напротив, если должность сотрудника требует принятия ответственных решений в правовой сфере в области не полной определенности, то здесь необходимо формировать в профессиональном правосознании сотрудника сложный образ правопорядка, что возможно в процессе получения высшего юридического образования.

2. Сложный образ правопорядка основывается на восприятии его как порядка, детерминированного не правовыми нормами-моделями (правилами) поведения, а, прежде всего, правовыми ценностями (ценностями, вырабатываемыми в правовом дискурсе и носящими конвенциональный характер). Формирование такого образа

правопорядка является важным условием обретения способности к правовому суждению.

3. В связи с вышесказанным, необходимо сформировать четкое понимание того, замещение каких должностей, предполагающих осуществление определенных функций, требует подготовки юристов высшей квалификации.

© Клименко А. И., 2018

---

[1] См., например: *Исаев И. А.* Воображаемая государственность. Пространство без территории. М., 2018. С. 126–135.

[2] См. подробнее: *Клименко А. И.* Правовая идеология современного политически организованного общества. М., 2017. С. 231–233, 238–242, 270–271; *Малахов В. П.* Общая теория права и государства. Курс лекций. М., 2018 С. 161–162, 236–239; *Исаев И. А.* Воображаемая государственность. Пространство без территории. С. 126–135;

[3] *Захаров И. А.* 1) Проблема нормативного содержания дискреционности в праве // Закон и право. 2016. № 11. С. 33–36; 2) Структура дискреционного поведения // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 31–35; 3) Предпосылки возникновения проблемы дискреционности в праве // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 4. С. 12–14.

[4] *Радбрух Г.* Философия права. М., 2004. С. 237.

[5] *Малахов В. П.* Общая теория права и государства. Курс лекций. С. 161–162.

[6] См. о суждении как интеллектуальном творческом акте: *Арендт Х.* Ответственность и суждение. М., 2013.

[7] См. о принципах как об особых правовых стандартах: *Дворкин Р.* О правах всерьез. М., 2004. С. 45–57.

[8] См., например: *Ronald* Dworkin: Contemporary philosophy in focus. Edited by Arthur Ripstein. New York, 2007; *Dworkin R.* Law's Empire. Oxford, 1998; *Dworkin R. M.* A Matter of Principle. Cambridge, Massachusetts, 1987.

[9] См.: *Харт Г. Л. А.* Философия и язык права. М., 2017.

[10] *Лейст О. Э.* Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 40.

[11] См. подробнее: *Клименко А. И.* Смысловые координаты правового дискурса: к проблеме правопонимания // Современные подходы к пониманию права и их влияние на развитие отраслевой юридической науки, законодательства и правоприменительной практики: Сборник научных трудов / Под общ. ред. В. И. Павлова, А. Л. Савенка. Минск, 2017. С. 108–113.

[12] *Радбрух Г.* Философия права. С. 86–87.

[13] Там же. С. 42.

[14] *Гурвич Г. Д.* Философия и социология права: Избранные сочинения. СПб., 2004. С. 291–292.

[15] *Нерсесянц В. С., Муромцев Г. И., Мальцев Г. И.* и др. Право и культура. М., 2002. С. 43.

[16] *Лейст О. Э.* Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. С. 38.
[17] *Дворкин Р.* О правах всерьез. М., 2004. С. 57.
[18] Там же. С. 57–68.
[19] Там же. С. 67–68.

А. Д. Попова*

МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖАНИЯ ПРАВОПОРЯДКА В МЕНТАЛЬНЫХ УСТАНОВКАХ РОССИЯН

Процесс формирования гражданского общества предполагает становление и развитие общественного сознания, в котором отражаются представления о разнообразных аспектах взаимодействия общества и власти, в том числе относительно механизма поддержания правопорядка. В гражданском обществе поддержание правопорядка осуществляется на основе принципов гуманизма и демократии при строгом соблюдении законности и при участии в этом процессе государственных органов и представителей самого общества. Говоря о строительстве гражданского общества в современной России необходимо учитывать ментальные установки, сложившиеся ранее. В этом аспекте большой интерес представляют письма граждан, направленные в органы власти в переломный момент нашей российской истории, то есть в период «перестройки». Обращение к данному пласту источников позволяет выявить наличие ментальных установок, сформировавшихся за годы советской власти, многие из которых проявляются по сей день.

Анализ писем позволяет выявить, что за годы советской власти в ментальных установках граждан закрепились некоторые своеобразные взгляды на то, какие действия и поступки людей должны считаться противозаконными. В период перестройки граждане требовали принять решительные меры, прежде всего, против спекуляции (которая, по сути, является основой рыночной экономики), взяточничества и уклонения от общественно-полезного труда. Конечно, резкое отрицательное отношение к перепродаже товаров с целью получения прибыли во многом объяснялось просто бедственным положением народа, всеобщим дефицитом и низкими зарплатами. Однако уместно говорить и о своеобразной ментальной установке, согласно которой трудом признавался только труд у станка или в поле, то есть труд непосредственно производящий товар, а усилия по закупке, перевозке, организации торговли в качестве труда не рассматривались. Сам

* *Попова Анна Дмитриевна* – профессор кафедры философии Рязанского государственного университета имени С. А. Есенина, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД имени В. Я. Кикотя, доктор исторических наук, доцент.

факт того, что человек не ходит каждый день на работу рассматривалось как аморальное и противоправное поведение: «Закон о собственности дает возможность бросить работу на заводе, и на своей машине зарабатывать деньги, а завод нуждается в рабочих руках»[1]. Интересно, что к тунеядцам причислялись артисты («…вместо того, чтобы ехать собирать урожай, они полуголые трясутся на сцене и хотят доказать что это искусство») и даже ученые-историки.

Достаточно своеобычные предлагались и рецепты борьбы с противоправным поведением. Анализ писем ярко показывает наличие такой ментальной установки в обществе, как склонность к насилию, восприятие методов принуждения как универсального способа решения всех социальных проблем. Так, в борьбе с тунеядством, по мнению авторов писем, надо строго наказывать не только уклоняющихся от труда, но лиц их покрывающих: «В обществе все должны работать. За укрывательство тунеядцев несет ответственность лицо укрывавшее в виде штрафа 500 руб.»[2]. Артистов и ученых, не оправдавших надежды общества, предлагалось отправлять на лесозаготовки.

Граждане активно выступали за усиление уголовной ответственности и даже использование чрезвычайных мер: «Шире применять смертную казнь, повешение прямо на площадях»[3]. При этом жесткие меры ответственности предлагалось ввести даже за незначительные правонарушения: «Установить штраф в 50 руб. за переход дороги в неположенном месте, мат, выгул собак в неположенном месте, грубость и дерзость на замечания старших»[4]. Еще один гражданин выступает против предоставления права судье выбирать наказание в рамках, указанных в законе. Он считает, что санкция должна указывать без рамок низшего и высшего предела наказания, чтобы судья не мог быть излишне гуманным: «В законе не должно быть «или», «или». Только в этом случае все будут уважать закон»[5].

Хотя встречаются попытки обсудить целесообразность применения чрезвычайных мер демократическим путем. В нескольких письмах содержится предложение фактически провести референдум по ужесточению уголовного законодательства. Предложения по борьбе с противоправным поведением социального и просветительского плана, что больше характерно для гражданского общества, встречаются в письмах гораздо реже. Однако и эти идеи часто сочетаются с идеей принуждения – принудительно ликвидировать все, что, по мнению авторов, способствуют моральному разложению общества – дискотеки, рестораны, современную музыку: «Запретить рестораны, вместо

них должны быть кружки литературные, художественные, одним словом, вернуть старину, когда молодежь собиралась и читала стихи, играла на всех видах инструментах и это было душевное занятие»[6].

Мелькают и некоторые идеи экономических мер по борьбе с преступностью. Например, в одном письме автор весьма здраво доказывает, что корень экономической преступности, в частности, в спекуляции в плановой экономике: «Это и служебные злоупотребления, использование естественного и создание искусственного дефицита, клановость, национализм, нетрудовые доходы. Возникает "теневая экономика"»[7]. Однако предложения этого плана встречаются редко и в целом достаточно не развиты, отличаются большой наивностью. Например, было высказано предложение кроме рублей надо ввести альтернативную денежную систему для реализации дефицитных товаров, назвав ее условно валютой. Часть зарплаты каждому работнику выдавать рублями, а часть – в этой валюте. Автор убежден, что это установит социальную справедливость, каждый будет стремиться честно заработать валюту, поэтому преступность пойдет на спад, спекуляция тоже, так как дефицит будет выгодно продавать открыто за валюту[8]. Другой автор с целью борьбы со взяточничеством предложил отменить вступительные экзамены в вузы, полагая, что они – «социальное зло и рассадник взяточничества», и что нужно принимать в вузы по направлению с предприятий[9].

Интересно, что на фоне требований решительных и жестких мер борьбы с противоправным поведением, отношение к МВД России высказывается очень неоднозначное. Отражается еще одна черта ментальных установок российского общественного сознания – недоверие к правоохранительным органам. В ряде писем содержатся требования расширить полномочия сотрудников милиции, улучшить финансирование этого ведомства, но также достаточно часто встречаются противоположные предложения – сократить МВД России, а в отношении КГБ вообще неоднократно высказывалось требование распустить этот орган[10]. В одном письме даже высказывается мысль передать депутатам здание КГБ на площади Дзержинского[11].

Весьма интересным выглядит предложение о создании в помощь существующей милиции милиции рабочей. Правда, автор совсем не уточняет, каким он видит полномочия этой рабочей милиции, чем она будет отличаться от привычной народной дружины[12]. Данное предложение также свидетельствует об одной сложившейся ментальной установке в общественном сознании, причем именно такой, какая ха-

рактерна для гражданского общества – проявление гражданской активности, хотя само предложение является более чем спорным.

Таким образом, в период «перестройки» имели место ряд своеобразных ментальных установок по проблеме поддержания правопорядка, некоторые из них – недоверие к органам власти и восприятие принуждения как главного инструмента решения проблемы – сохраняются по сей день. И хотя они не могут быть признаны позитивными, не учитывать этот факт нельзя.

Исследование выполнено при поддержке гранта РФФИ «Эволюция ценностей и идей гражданского общества в ментальных установках российского общественного сознания» (№ 18-09-00130\18).

© Попова А. Д., 2018

[1] Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. А-644. Оп. 1. Д. 73. Л. 62.
[2] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 49 Л. 65.
[3] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 73 Л. 52.
[4] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 143. Л. 6.
[5] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 70. Л. 85.
[6] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 49. Л. 66–66 об.
[7] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 143. Л. 37.
[8] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 72. Л. 73–73 об.
[9] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 70. Л. 33–33 об.
[10] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 54. Л. 98.
[11] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 70. Л. 93.
[12] ГАРФ. Ф. А-644. Оп. 1. Д. 71. Л. 75.

О. В. Фролова*

ПРАВОСОЗНАНИЕ И ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ КАК ПРЕДПОСЫЛКА ИХ ПРАВОМЕРНОГО ПОВЕДЕНИЯ И ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Особенности российской правовой реальности, характер и методы выполняемых правоохранительных задач, опыт общения с населением, как правило, негативный в силу сопутствующих отрицательных обстоятельств правонарушения, перегрузки психоэмоционального и физического плана, связанные с большим объемом служебных обязанностей, отсутствием достаточного времени для восстановления затраченных сил накладывают свой отпечаток на правовую культуру сотрудников полиции.

Надо отметить, что правовая культура существенно различается у сотрудников разного уровня управления. Зависит она и от вида профессиональной специализации сотрудника ОВД. Например, правовая культура участкового с многолетним стажем будет отличаться от типовой правовой культуры инспектора ГИБДД.

С другой стороны, профессиональное правосознание полицейских влияет на служебную деятельность, формирует у населения представление (чаще всего не совсем полное и правильное) о качестве и эффективности работы органов внутренних дел РФ в целом.

Как отмечается в юридической литературе, современной ключевой проблемой, негативно влияющей на правовое воспитание сотрудника полиции «является совершение в ходе осуществления должностных полномочий коррупционных преступлений. К примеру, в ходе уголовного судопроизводства зачастую можно столкнуться с использованием процессуальных полномочий для реализации корыстных целей»[1].

Необходимо продумать комплекс антикоррупционных воспитательно-правовых мероприятий, основанный на новом подходе: вместо формальных «воспитательных бесед» зачастую проводимых лишь для показателей, нужно активно призвать на службу психолога (причем не загружать его посторонней бюрократической работой), показывать

* *Фролова Ольга Валерьевна* - доцент кафедры гуманитарных и социально-экономических дисциплин Военной Академии связи имени маршала С. М. Буденного (Санкт-Петербург), кандидат юридических наук, доцент.

сотруднику конкретные примеры неблагоприятных последствий коррупционных правонарушений, привлекать его к участию в добрых делах (помощь больным детям, ветеранам, старикам), которые помогут духовному росту личности.

Правовое воспитание должно строиться в контексте комплексного подхода к развитию личности – единства нравственного, служебного и эстетического воздействия на формирование человека. Полицейскому необходимо не забывать показывать красоту планеты и человечества, поскольку большую часть своего служебного времени он видит «грязную изнанку человеческого мира».

Устранение деформаций профессионального правового сознания и осуществление целенаправленного правового воспитания сотрудников правоохранительных органов возможно лишь на основе целостной системы мер, в которую были бы включены меры экономической, политической, правовой и социокультурной направленности.

Важно формировать у полицейских: отрицательное отношение к идеям преступного мира, неприятие её субкультуры, осуждение посягательств на охраняемые законом ценности и понимание необходимости активной борьбы с преступностью.

Необходима гуманизация в сфере полицейских правоотношений.

Полицейские должны видеть в людях - духовный источник и смысл их работы. А граждане должны увидеть в полицейских органах истинного защитника своих прав и свобод. Они должны знать, что могут твердо рассчитывать найти поддержку и понимание у человека в полицейском мундире, которому можно пожаловаться на нарушение закона.

Нужно создать новый имидж полиции, который будет отражать её суть защитника честных и порядочных людей от правонарушителей.

Власть должна употребляться во благо. Корпоративность полицейских органов не должна приводить к психологической изоляции сотрудников от общества. Причем большое значение здесь имеет и профессионализм полицейских, благодаря которому они смогут легко ориентироваться в сложном правовом пространстве России, оказать действенную и оперативную помощь потерпевшим.

Профессиональное правосознание полицейских включает: знание законодательства и возможностей юридической науки; убежденность в необходимости и социальной полезности законов, в ценности права как меры свободы и справедливости; умение пользоваться пра-

вовым инструментарием, юридической техникой, достижениями юридической науки и практики в повседневной деятельности[2].

Нередко для полицейских свойственна неадекватно высокая оценка собственной деятельности и пользы от своего ведомства (проявление «корпоративности»), а также недооценка процессуальных гарантий личности.

Возможны профессиональные поступки из страха наказания, ответственности, боязни потерять работу, наступления иных нежелательных последствий. Правовая культура сотрудника полиции определяется не только знаниями о сущности права, формальных уголовно-процессуальных и административно-правовых процедурах, но также включает критическое творческое осмысление правовых явлений с точки зрения их справедливости и эффективности.

Как замечает О. В. Мартышин, «столкновение частных и публичных интересов – обыденное явление в жизни любого общества. Такого рода конфликты следует решать, руководствуясь принципами справедливости»[3]. Поэтому трудно переоценить важность формирования высокого уровня правосознания сотрудников ОВД, как субъектов правоприменительного процесса.

Не стоит бояться публичного обсуждения социально-правовых проблем. Их необходимо оперативно разрешать в принципе.

Поэтому так значимо участие МВД России, руководства органов внутренних дел Российской Федерации в качестве субъекта правотворчества.

Так, например, руководство ГИБДД намерено оптимизировать процедуру контроля за автомобилями с измененной конструкцией. Соответствующий проект постановления правительства уже подготовлен. Сейчас легализация автотюнинга (установки на транспортное средство нестандартных колес, бамперов, газобаллонного оборудования или лебедки и так далее) является длительной и дорогостоящей для владельцев процедурой. Планируется, что владельцу хватит однократного посещения ГИБДД и предъявления только сертификата на компонент и заявления-декларации об его установке в автосервисе. Машина пройдет проверку в отделе технадзора (в частности, на соблюдение требований к массе или габаритам) и владельцу будет выдано соответствующее свидетельство. Следует максимально облегчать бюрократические процедуры, чтобы снижать риск коррупции и не отталкивать людей от государства.

Интересен опыт исламских стран, где важным фактором, воз-

действующим и укрепляющим взаимодействие граждан с полицией в борьбе с преступностью, является религиозное воспитание. Исходя из постулатов ислама о единстве права и религии, религиозное воспитание в стране имеет как правовой, так и религиозный характер. Поэтому, когда гражданин оказывает помощь полиции в борьбе с преступностью, он считает, что выполняет не только гражданский, но и религиозный долг. В определенной мере в России можно использовать положительный потенциал религиозных норм для повышения уровня правосознания.

Основной задачей формирования правосознания и правовой культуры сотрудников органов внутренних дел являются: соблюдение им требований законности на основе внутренних убеждений. Устранение деформаций профессионального правового сознания и осуществление целенаправленного правового воспитания сотрудников правоохранительных органов возможно лишь на основе комплексной программы, включающей новые подходы, возможность полноценного участия в ней психолога, использования разных по своей природе мер: экономического, социального, политического, правового характера с учетом исторических традиций, региональных, религиозных и национальных особенностей.

© Фролова О. В., 2018

[1] *Самойлюк Р. Н., Миннебаев Р. Х.* Правосознание и правовая культура сотрудника органа внутренних дел во взаимоотношении с гражданами // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 457–458.

[2] *Ожегова Г. А.* О деформации правосознания сотрудника органов внутренних дел // Вестник Самарской гуманитарной академии. 2009. № 2. С. 16.

[3] *Мартышин О. В.* Философия права. М., 2017. С. 318.

А. В. Скоробогатов[*]
А. И. Скоробогатова[**]

ПРАВОВЫЕ ЦЕННОСТИ КАК МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ

Правовая реальность России носит трансгрессивный характер и связана с усилением ценностных основ в жизни человека и государства. Изучение правовых ценностей как методологической основы поведения индивида позволяет утверждать, что, наряду с национальными правовыми ценностями, существуют иные ценностные системы, связанные с социальной и профессиональной идентификацией человека[1]. Именно данная группа ценностей играет определяющую роль в правовых действиях и отношении индивида к правовой реальности. Особенно это касается лиц, деятельность которых связана непосредственно с юридической сферой, направлена на обеспечение безопасности человека, общества и государства. Наибольшее значение в этой сфере принадлежит органам полиции.

Принадлежность индивида к социальной группе связана с восприятием ее правовых ценностей и осуществлением действий на их основе, что обеспечивает поддержание целостности группы и ее воспроизводство. Исходя из наличия объективных социальных связей, общих задач и функций, закрепленных в законодательстве, специфичного группового правового статуса, сотрудники полиции представляют собой специфичную социально-профессиональную группу[2].

Современной тенденцией определения правового статуса профессиональных групп является не только их законодательное определение государством, но и широкое участие самих членов группы в определении своего правового статуса путем издания кодексов про-

---

[*] *Скоробогатов Андрей Валерьевич* – профессор кафедры теории государства и права и публично-правовых дисциплин Казанского инновационного университета имени В. Г. Тимирясова (ИЭУП), доктор исторических наук, доцент.

[**] *Скоробогатова Анна Ильдаровна* – заведующий кафедрой педагогической психологии и педагогики Казанского инновационного университета имени В. Г. Тимирясова (ИЭУП), кандидат педагогических наук, доцент.

фессиональной этики[3]. Не являются исключением и органы полиции. Специфика их места в правовой жизни государства обуславливает необходимость согласования группового и государственного правотворчества, что проявляется в утверждении этических кодексов актами подзаконного правотворчества[4].

Анализ всей совокупности нормативных документов, как законодательных, так и корпоративных, позволяет выявить правовые ценности данной социальной группы, которые позволяют идентифицировать принадлежность человека к ней. Однако при характеристике сотрудников полиции необходимо учитывать, что принадлежность к группе определяется не только принятием ее ценностей, но и формальным вхождением – поступлением на службу с принятием присяги, что подтверждается внешними атрибутами, прежде всего, формой.

Правовые ценности – это не только представления субъекта (индивид, социальная группа, общество) о целях и правилах правового поведения, воплощающие социальный и индивидуальный правовой опыт и концентрированно выражающие правовую традицию, но и его установки на совершение действий, соответствующих этим представлениям.

Приведенная дефиниция показывает, насколько те или иные представления и образы воплотились в правосознании, в какой степени они определяют правовые установки индивида, тем самым выражая субъективную сторону правовой ценности. Однако зачастую правовые представления и установки, сформированные в правовой ментальности, могут иметь объективный характер, воплощаясь в правовых обычаях. Кроме того, наряду с субъективным актом творения в правосознании, правовая ценность имеет объективное содержание. Возможность индивида воспринимать то или иное явление как правовую ценность формируется под влиянием определенных социокультурных условий и опосредуется правовой реальностью в процессе освоения социального правового опыта. В этом отношении правовую ценность можно рассматривать как качество и признак, характеризующие право как социальное явление и выступающие обязательными условиями правовой деятельности субъекта. Благодаря им индивид достигает поставленной цели и удовлетворяет интересы, направленные не только на правовую идентификацию с определенной социальной группой, но и адаптацию на определенном уровне правовой реальности[5].

Социальная система правовых ценностей в большей степени

имеет объективный характер, будучи сформированной в процессе исторического развития и обусловленная правовыми традициями и правовой ментальностью. Однако ее содержание носит дихотомичный характер. С одной стороны, социальные правовые ценности характеризуют знания и установки номинальной социальной группы (в том числе профессионального сообщества), с которой себя идентифицирует индивид. С другой – отражают правила поведения реальной группы, членом которой является человек.

Анализ кодексов профессиональной этики показывает, что их нормы носят императивный характер, отражая правовые ценности-обязанности. Этот вид правовых ценностей включает в себя представления о нормах человеческого поведения, предписаниях относительно осуществления индивидом такого поведения, которое считается в социальной группе (обществе), с которой он себя идентифицирует, правильным, справедливым[6].

Несмотря на то, что принятый в 2008 г. «Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»[7] утратил юридическую силу, а новый еще не принят, именно этот документ, наряду с Федеральным законом «О полиции»[8] отражает систему правовых ценностей, восприятие которых позволяет идентифицировать человека с номинальной группой сотрудников полиции.

Классификацию профессионально-правовых ценностей сотрудников полиции можно дать исходя из структуры правосознания, в котором они и закреплены. Наши исследования данной правовой категории показывают, что правосознание состоит из двух взаимосвязанных компонентов: правового сознания и правовой ментальности. Правовое сознание выступает как совокупность правовых знаний, представлений и оценочных суждений индивида по отношению к правовым явлениям, находящимся на различных уровнях правовой реальности. Правовой менталитет можно рассматривать как исторически сложившуюся, специфическую, наиболее типичную и устойчивую для определенного общества или локального сообщества систему мировоззренческих представлений о праве и правовой реальности, оценки и реагирования на прошлые, настоящие и будущие правоотношения[9].

В соответствии с этим правовые ценности могут быть разделены на две группы:

– архетипные, сформированные в правовой ментальности и

представляющие собой принципиальные основы правосознания и правового поведения человека;

– кенотипные[10], существующие на уровне правового сознания и представляющие собой представления, правила и установки, сформированные в правовом сознании и определяющие правовое поведение субъекта в конкретной ситуации.

Сформулированные в «Кодексе профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» правовые ценности можно классифицировать следующим образом: гражданственность, государственность и патриотизм можно отнести к архетипным ценностям; гуманизм, законность, объективность, справедливость, коллективизм и товарищество, лояльность, нейтральность и толерантность – к кенотипным. Первая группа ценностей отражает принадлежность сотрудника полиции к российскому обществу, вторая – к специфичной профессиональной группе, деятельность которой направлена на формирование и поддержание правопорядка, то есть бесконфликтного социального сосуществования, выгодного и угодного государству.

Исходя из этого, при идентификации индивида с профессиональной группой сотрудников полиции, необходимо восприятие им, прежде всего, кенотипных ценностей. Однако, в силу специфики профессиональной деятельности архетипные ценности в правосознании сотрудника полиции, как явствует из «Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации», не тождественны аналогичным ценностям других социальных групп, составляющих российское общество. Их смысл обусловлен кенотипными ценностями. Следовательно, их восприятие сотрудником полиции осуществляется не только в процессе социального, но и индивидуального правового опыта. Поэтому идентификация сотрудника полиции не может осуществляться исключительно на основе кенотипных ценностей, она включает в себя и переосмысление архетипных.

В данном случае речь идет лишь о номинальной группе сотрудников органов внутренних дел. При рассмотрении правовых действий конкретного полицейского необходимо также учитывать правовые ценности реальной группы, представляющие собой переосмысление кенотипных ценностей в соответствии с уровнем социально-экономического и культурного (в том числе религиозного и этнического) уровня развития региона, в котором существует

данная группа.

Если при определении специального правового статуса человека преимущественную роль играет его принадлежность к реальной группе, а через нее к номинальной, то по отношению к представителям юридических профессий характерен прямо противоположный вектор: на первом месте стоит принадлежность к номинальной группе, которая определяет принадлежность к реальной. Правовые ценности реальной группы лишь дополняют ценности номинальной группы, которые нормативно закреплены.

Хотя на практике наблюдается определенный разрыв между содержанием реальных и номинальных ценностей, выражающийся в профессиональной деформации[11], но специфика деятельности сотрудников органов внутренних дел предполагает, что деформация, даже выраженная в форме нарушения этических принципов во внеслужебной деятельности, может повлечь за собой не только дисциплинарную, но и административную и даже уголовную ответственность, что предусмотрено законодательством.

Таким образом, основу профессиональной идентификации сотрудников полиции по отношению как к номинальной, так и к реальной группе, составляют правовые ценности. Специфичная роль полиции в правовой реальности обуславливает приоритет кенотипных ценностей над архетипными. Восприятие человеком (идентифицирующим себя с группой сотрудников полиции внешне и внутренне) совокупности правовых ценностей способствует не только поддержанию существования группы, но и ее воспроизводству (поступательному развитию). Отсутствие ценностных противоречий в правосознании и правовом поведении такого человека позволяет не только повысить эффективность деятельности полиции, но и сформировать ее позитивный образ в массовом правосознании.

© Скоробогатов А. В., 2018
© Скоробогатова А. И., 2018

---

[1] *Скоробогатов А. В.* Правовая ценность как юридическая категория // Правовая культура. 2017. № 3(30). С. 15–24.

[2] *Цвык В. А.* Социально-профессиональный статус личности и престиж профессии // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 4. С. 44–52.

[3] *Малиновский А. А.* Кодекс профессиональной этики: понятие и юридическое значение // Журнал российского права. 2008. № 4. С. 39–44.

[4] Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 114 (ред. от 22 апреля 2011 г.) «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики

прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2010. № 6; СПС «КонсультантПлюс» (действующая редакция официально опубликована не была).

[5] *Исаева Н. В.* Правовая идентичность (теоретико-правовое исследование). М., 2013. С. 416.

[6] *Цинцадзе Н. С.* Классификация и иерархия правовых ценностей в теории права // Вестник ТГУ. 2014. Вып. 2(130). С. 189–195.

[7] Приказ МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (документ официально опубликован не был).

[8] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[9] *Краснов А. В., Скоробогатов А. В.* Роль правосознания в развитии правовой реальности // Балтийский гуманитарный журнал. 2015. № 2(11). С. 18–21.

[10] Понятие «кенотип» нами рассматривается как антоним «архетипа» в том смысле, как его сформулировал введший эту категорию в научный оборот М. Н. Эпштейн, – «"новообраз", обобщенная схема сознания, не имеющая прецедентов в коллективном бессознательном и по своему символическому значению относимая к будущему…». – См.: *Эпштейн М. Н.* Проективный словарь гуманитарных наук. М., 2017. С. 203–205.

[11] *Красинская Е. С.* Профессиональная деформация личности сотрудника органов внутренних дел и ее предупреждение // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2016. № 3(78). С. 48–52.

Е. С. Зайцева*
П. В. Козловский**

ВЛИЯНИЕ ПРАВОСОЗНАНИЯ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ НА УСТАНОВЛЕНИЕ ПРЕДЕЛОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИ СОБИРАНИИ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ

Осуществление любой правовой, в том числе правоприменительной, деятельности требует высокого уровня правосознания. Роль правосознания увеличивается в ситуации столкновения субъекта правоприменения с пробелами в праве. Констатируя факт наличия пробела, правоприменитель фактически признает правовой характер общественного отношения, прямо не урегулированного законодателем, тем самым обозначая пределы правового регулирования применительно к тому или иному случаю.

Определение границ правового регулирования правоприменителем в случае столкновения с пробелом в праве имеет объективно-субъективный характер. С одной стороны, констатация наличия пробела и принятие решения в отсутствие конкретной правовой нормы обусловлены объективными социальными закономерностями, с другой стороны, определение указанных закономерностей во многом зависит от уровня правосознания правоприменителя, в частности от его подготовки, а также заинтересованности действовать в соответствии с объективными пределами.

Одним из показателей высокого уровня профессионального правосознания является преобладание идеологического компонента, в основе которого лежат специализированные знания о правовых нормах и принципах. Именно профессиональные знания позволят не только установить факт наличия пробела, но и разграничить его с квалифицированным молчанием законодателя для того, чтобы в дальнейшем выбрать правильный алгоритм действий.

Так, в случае установления пробела, возможно использование

---

* *Зайцева Екатерина Сергеевна* – доцент кафедры теории и истории права и государства Омской академии МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

** *Козловский Петр Валерьевич* – ученый секретарь ученого совета Омской академии МВД России, кандидат юридических наук.

аналогии закона или аналогии права как способов преодоления пробелов (при отсутствии прямого запрета). Если же правоприменитель сталкивается с квалифицированным молчанием законодателя, предполагающим делегирование конкретизации регулирования правоотношений на уровень правоприменения, то ему следует действовать на свое усмотрение, конкретизируя абстрактную правовую норму с опорой на принципы права, цели правового регулирования, собственный практический опыт. Главный признак квалифицированного молчания – возможность разрешения ситуации в рамках существующего правового регулирования и достижения цели, которую ставит законодатель. Несовершение же действий, которые не урегулированы в результате пробела, приводит либо к невозможности разрешения ситуации, либо к нарушению прав участников уголовного процесса и иным негативным последствиям.

Следует отметить, что использование аналогии, и осуществление деятельности в рамках усмотрения требуют не только наличия необходимого уровня знаний, характеризующих идеологический компонент индивидуального профессионального правосознания, но и определенного психологического отношения к своей деятельности, осознания ее творческого характера, желания понять не только «букву», но и «дух» закона. К сожалению, на сегодняшний день достаточно отчетливо в деятельности сотрудников предварительного расследования и прокуратуры проявляется правовая установка формального понимания закона, которое порой противоречит его сущности.

Наиболее серьезные негативные последствия имеет формализация процесса доказывания как сердцевины уголовно-процессуальной деятельности. Одним из ее проявлений является неоправданный выбор более сложных способов собирания доказательств при наличии более простых и эффективных. Так, основным способом собирания доказательств в уголовном процессе является производство следственных действий, эффективность которых обеспечивается возможностью применения принуждения. Существенное ограничение прав граждан компенсируется наличием детально разработанного порядка их проведения. Помимо этого, органы расследования в соответствии с ч. 4 ст. 21 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017 г.)[1] вправе направлять требования, поручения и запросы учреждениям, предприятиям, организациям, должностным лицам и гражданам. Кроме того, многие участники уголовного судопроизводства вправе представлять

предметы и документы: потерпевший (ст. 42 УПК РФ), подозреваемый (ст. 46 УПК РФ), обвиняемый (ст. 47 УПК РФ) и др.), орган расследования обязан их принять, если они имеют значение для уголовного дела.

Проведение следственных действий оправдано, когда без применения принуждения получение сведений затруднено или невозможно. В иных случаях эффективнее использовать более простые механизмы. В частности, к иным процессуальным способам приобщения к уголовному делу предметов и документов относятся истребование и представление. Однако на практике нередко в бесконфликтной ситуации предметы и документы изымаются путем производства выемки или осмотра. Это существенно увеличивает затраты сил и средств. Почему так происходит? Процедуры истребования и представления не имеют детальной регламентации, так как не связаны с существенным ограничением прав граждан и юридических лиц. Допустимым является любой способ оформления, позволяющий установить источник происхождения предмета и документа (ходатайство и решение о его удовлетворении, запрос и ответ с приложением, протокол принятия представленного, приложение к протоколу допроса и т. п.). Но отсутствие детально регламентированного порядка стало восприниматься в этом и в других случаях как пробел. В итоге в ситуации отсутствия детализированной процедуры, предусмотренной нормами права, правоприменитель совершает избыточные процессуальные действия «с запасом», «на всякий случай».

Так, например, при представлении копий документов на похищенное имущество, которые ранее прилагались к протоколу допроса на основе устного заявления, следователи стали осуществлять выемку (для этого необходимо вынести постановление, пригласить понятых, составить протокол, изготовить его копию и вручить лицу, у которого осуществляется изъятие). Аналогичная практика имеет место при получении документов государственных учреждений, которые могут быть предоставлены по запросу. Ошибочная оценка квалифицированного молчания законодателя как пробела привела к серьезному усложнению уголовно-процессуальной деятельности. На первый взгляд данная практика не приводит к нарушению закона и не имеет видимых негативных последствий. Однако формальное понимание закона сопровождается процессами бюрократизации. В результате вырабатываются завышенные стандарты, происходит усиление модальностей (перевод рекомендательных норм вышестоящих органов и

индивидуальных желаний в императивы)[2], что сказывается на эффективности правого регулирования в целом. Ресурсы правоохранительных органов небезграничны, платой за совершение излишних действий становятся нераскрытые преступления, невозмещенный ущерб и т. п.

© Зайцева Е. С., 2018
© Козловский П. В., 2018

[1] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 19 февраля 2018 года) // СЗ РФ. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4921; 2018. № 9. Ст. 1288.

[2] *Синченко Г. Ч.* Юридификация и перформативные презумпции позитивного права // Научный вестник Омской академии МВД России. 2010. № 2. С. 16.

Е. М. Крупеня*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ В КОНТЕКСТЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЕ И ПАТРИОТИЗМЕ

В социально-правовой реальности государство и как часть социокультурного наследия страны, и главным образом, как правовая организация публичной власти в обществе[1] действует через своих агентов. Ими являются многочисленные граждане с особым публичным статусом (специальным, компетенционным). Одним из примеров являются сотрудники полиции - они, выступая от имени государства в сфере, которая регламентируется законом «О полиции», являются носителями государственной власти персонально, либо в рамках организационных структур и одновременно выступают стороной в публичных правоотношениях с гражданами.

Основные методологические установки в разработке темы данной статьи связаны с достижениями глобальной концепции культурологи и, в частности, теории деятельности[2]. Деятельностный подход основан на:

а) понимании культуры как явления среди иных форм сущего определяется тем, что общественные отношения не задаются биологически и поэтому не транслируются генетически, а Человек**,** синтезирующий в своем реальном существовании и поведении природные и общественные закономерности, позиционируется как воплощенное единство природного и социального начал;

б) поддержание культуры как формы социального бытия детерминировано особой деятельностью человека – она и ее результаты неизвестны природе, но именно они порождают новую онтологическую форму – культура как новое качество жизни. Культура - это такая форма бытия, которая образуется человеческой деятельностью и непременно включает в себя не только набор итоговых вещей или идей, относительно ценностей и смыслов, но и моделей массового социального (интеллектуального, креативного) поведения, а также саму процессуальность культуротворчества[3]. И, коль скоро это так, то

* *Крупеня Елена Михайловна* – доцент кафедры теории и истории государства и права Юридического института Московского городского педагогического университета, кандидат юридических наук, доцент.

следует признать, что вне и без Человека - как уникального, неизвестного Природе субъекта культуротворчества культура существовать не может;

в) культура существует только в условиях институционального (социального) и интеллектуального порядка – то есть состояния социума, в котором Человек способен (либо не способен) воспроизводить культуру;

г) для культуры значимы качества самого человека как субъекта деятельности – качества сверхприродные: такие характерологические черты, которые, опираясь на данные человеку от природы возможности, формируются в ходе становления человечества и воссоздаются каждый раз вновь и вновь в ходе развития индивида. Человеческая деятельность, «наполненная ценностями и смыслами, ее способы - это «ценностный узел», в котором переплетены социальные и индивидуальные картины мира, интеллектуальный и образовательный потенциал общности и вхождение в него личности человека, используемые когнитивные модели и интеллектуальные практики»[4];

д) антропологическая детерминация (персонологизация) культуры, а также то, что культура понимается всегда в связи с деятельностью человека (ее способами), которая не только присуща человеку от рождения, а также те ее формы, которые им изобретаются, совершенствуются и передаются из поколения в поколение благодаря обучению, образованию, воспитанию (в суженной социальной интерпретации – это социальная практика) проблематизирует сознание человека как субъекта культуры – новации. Но не только. Именно с сознанием связывается культуросозидающий потенциал человека и, как следствие общества.

Патриотизм в собственном значении этого термина[5] анализировать с использованием исключительно средств юридической догматики позитивизма едва ли возможно:

- патриотизм имеет психологическую природу, поскольку укоренен в области правосознания, а точнее в области его обыденного сегмента - эмоций. Правовая психология, как «зона присутствия» патриотизма, наиболее подвижный элемент правосознания гражданина, является в большей степени динамичной, чем идеология. Именно в правовой психологии вырабатывается и

сохраняется устойчивое отношение к Отечеству и государству – части правовой реальности – при непосредственном столкновении с ней. Поэтому расширить исследовательскую перспективу патриотизма можно за счет познавательных средств психологизма[6], который обогащает научную информацию о природе, сущности, формах правосознания гражданина как субъекта права;

- патриотизм, как и все психические переживания, сугубо индивидуален и окрашен в тона уникальности и неповторимости человеческой личности, ее индивидуальности – она сопутствует человеку всегда и повсюду и ею «окрашивается» и «оттеняется» все, что он переживает»[7].

Патриотизм как социальное явление раскрывается в контексте особого рода отношения между человеком и его Отечеством, частью историко-культурного наследия которого является и государство[8]. В этой связи не сложно понять причину, по которой чувство глубокой привязанности и любви к Родине (Отечеству) распространяется и на государство[9].

Представляется, что в рамках теоретико-правового исследования патриотизм следует интегрировать в социально-психологический механизм реализации публичного статуса сотрудника полиции в качестве важного содержательного компонента его правовой культуры и правового сознания, освоившего правовые ценности. Именно под влиянием правовой культуры, в основе которой развитие правосознание, формируется установки для совершения актов правомерного поведения, нацеленного на реализацию статуса сотрудника полиции, его обязанностей[10]. Установки к правомерному поведению «включаются» в сложный механизм саморегуляции по активированию источника витальной энергии, поддерживающий правовую мотивацию гражданина.

Правовым мотивом, сформированным под влиянием высокого уровня правовой культуры и позитивного (правильного) правового сознания, является уважительное отношение к праву с его объективным содержанием и правовым ценностям. Показательно, что в Российской Федерации патриотизм включен в систему фундаментальных правовых ценностей, которые определяют современную стратегию государственной безопасности Российской Федерации[11] и составляют основу государственности России. Среди них: свобода и независимость, гуманизм, межнациональный мир и согласие, единство культур многонационального народа Российской Федерации, уважение семей-

ных и конфессиональных традиций – они коррелируют основным принципам деятельности сотрудника полиции.

© Крупеня Е. М.,2018

[1] О качестве такой деятельности «говорят» различные данные. Так по данным Всемирной организации World Justice Project, Россия занимает 89 место среди 113 стран в рейтинге верховенства права и правового закона. Среди контрольных показателей: ограничение полномочий институтов власти, отсутствие коррупции, порядок и безопасность, защита основных прав, прозрачность институтов власти, соблюдение законов, гражданское и уголовное правосудие. – *Россия* заняла 89 место в рейтинге верховенства права. – https://www.kommersant.ru/doc/3539942 (дата обращения 04.02.2018).

[2] См.: *Каган М. С.* 1) Философия культуры. СПб., 1996; 2) Избранные труды: В 7 т. СПб., 2008; *Маркарян Э. С.* Теория культуры в системе общественных наук // Альманах научно-образовательного культурологического общества России «Мир культуры и культурология». Вып. IV. СПб., 2015.

[3] См., например: *Сулимов В. А.* Теоретическая культурология: от культурологической теории деятельности к культурологической теории познающего // Вестник МГУКИ. 2016. № 1(69).

[4] Там же.

[5] Патриотизм – это любовь к Родине, преданность своему отечеству, которые включают в себя борьбу за социальный прогресс, который несовместим с национализмом и космополитизмом, однако неразрывно связан со стремлением к миру и безопасности. – См.: Академический словарь: официальный сайт. – http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/ (дата обращения 27.01.2018).

[6] *Философия* социальных и гуманитарных наук / Под общ. ред С. А. Лебедева. М., 2006. С. 76.

[7] *Шопенгауэр А.* О том, каков человек сам по себе // Афоризмы для усвоения житейской мудрости. М., 2007. С. 17.

[8] См., подробно: *Крупеня Е. М.* Культурно-историческое наследие в семиотико-правовом измерении (на примере государственных символов субъекта Российской федерации) // Правовая инициатива. 2015. № 2.

[9] *Ильин И. А.* О сущности правосознания // Ильин И. А. Собрание сочинений в десяти томах. Т. 4. М., 1996. С. 242.

[10] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[11] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // http://www.pravo.gov.ru–31.12.2015.

И. А. Талянина*
Ю. А. Слободянюк**

РОССИЙСКИЕ ПОЛИЦЕЙСКИЕ: СЛУЖЕНИЕ ОТЕЧЕСТВУ И ЗАКОНУ – ПОДВИГ

В Российской Федерации как правовом демократическом государстве признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина[1]. Но, важно помнить о том, что у гражданина Российской Федерации помимо прав есть ряд обязанностей перед государством. Долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации является защита Отечества. Молодые люди, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе» призываются на военную службу на основании Указов Президента Российской Федерации. По истечению срока воинской службы, принято считать, что «мужчины отдали долг Родине». Однако, не каждый гражданин сегодня готов добровольно связать свою судьбу со службой и пойти служить, например, в органы внутренних дел. Но есть такие, кто всецело отдают этому свою жизнь без остатка. Речь пойдет именно о них, гражданах Российской Федерации, которые посвящают свою жизнь службе в полиции, невзирая на сложность и опасность профессии.

В соответствии с Федеральным законом «О полиции» сотрудником полиции является гражданин Российской Федерации, который осуществляет служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в органах внутренних дел[2]. Полицейский – это, прежде всего, главный страж порядка в обществе. Однако помимо этого он должен обладать целым рядом не только физических, но и морально-психологических качеств: быть примером для подражания – эталоном вежливости, честности, неподкупности, порядочности, внимательности и рассудительности, человеком никогда не преступающим рамки закона, всегда готовым прийти на помощь ко всем, кто в

* *Талянина Ирина Алексеевна* – заведующий кафедрой теории государства и права Санкт-Петербургского архитектурно-строительного университета, кандидат юридических наук, доцент.

** *Слободянюк Юлия Алексеевна* – студентка факультета судебных экспертиз и права в строительстве и на транспорте Санкт-Петербургского архитектурно-строительного университета.

ней нуждается. Таков идеальный стереотип сотрудника полиции в представлении граждан.

Образ российского полицейского сегодня, по мнению И. В. Васильевой[3], – это интегративный результат как прошлого опыта взаимодействия граждан с полицией, так и существующего в настоящий момент отношения к ней. По словам министра внутренних дел России В. А. Колокольцева[4], Российская Федерация стоит на рубеже, за которым две автономные системы – общество и полиция должны превратиться в две части одного целого. При этом на работу полиции, как никогда раньше, будет влиять человеческий фактор, и государство прилагает большие усилия, чтобы общество видело в полицейских, прежде всего, защитников своих прав и свобод.

Но, к сожалению, в современном обществе образ российского полицейского, как защитника, зачастую искажен. Достаточно большой процент граждан государства не испытывают доверия к сотрудникам полиции. В частности, в журнале «Forbes Russia» в январском номере за 2011 г. был опубликован «рейтинг недоверия», в котором по количеству граждан, не доверяющих полиции (милиции), Россия занимает первое место, с отрывом от второго (Франция) на 26 %[5]. В большей степени подобное «недоверие» связано с распространением в масс-медиа различных негативных образов и стереотипов сотрудников полиции, связанных, в первую очередь, с высокой коррумпированностью, безразличию к проблемам человека, обратившегося за помощью, неумением работать, непрофессионализмом, готовностью переступить закон, обвинить невиновного, образом «оборотня в погонах» и т. д. Такое неадекватное массовое транслирование практически исключительно негативных качеств сотрудника полиции, в отличие от идеализации образа милиционера в советской масс-культуре, приводит к формированию устойчивого негативного стереотипа сотрудника органов внутренних дел даже у тех, кто в реальности никогда не имел негативного опыта взаимодействия с полицией.

Отсюда недооценка реальных действий полиции, нежелание замечать ситуации, когда сотрудники полиции жертвуют собой ради общественной безопасности. Например, 30 октября 2014 г. произошел инцидент в одном из магазинов сотовой связи в Москве. В магазин ворвался мужчина и, угрожая оружием, похитил из кассы денежные средства. Проходившие мимо граждане заметили происходящее и, закрыв снаружи дверь, вызвали полицию. Незамедлительно прибывшие сотрудники патрульной-постовой службы застали подозреваемого на

выходе из салона. Увидев полицейских, злоумышленник достал из кармана гранату. Полицейские, не раздумывая, бросились на злоумышленника с гранатой, чтобы накрыть её телом и обезопасить окружающих[6].

Отдельно хотелось бы сказать о российском полицейском Магомеде Нурбагандове, чей подвиг затронул сердца многих. 10 июля 2016 г. в Сергокалинском районе боевики казнили младшего лейтенанта полиции за то, что Магомед Нурбагандов сохранил верность присяге. От младшего лейтенанта потребовали, чтобы он, обращаясь к коллегам, посоветовал им увольняться из правоохранительных органов. На что Магомед Нурбагандов сказал: «Работайте, братья! Больше ничего не скажу». Это были последние в жизни слова офицера Магомеда Нурбагандова, сказанные в глаза своему убийце. Полицейский не струсил и не изменил присяге. Все это было заснято на мобильный телефон главаря банды Халимбекова. За мужество и отвагу лейтенанту полиции Магомеду Нурбагандову присвоено звание Героя России посмертно[7].

И данные примеры не являются единичными. Полицейские день за днем незаметно для окружающих несут свою службу, совершают подобного рода поступки, которые являются, настоящими подвигами. Не всегда мы о них знаем, либо узнаем спустя определённое время. Жертвовать собой, спасая других, не задумываюсь о сохранности своей жизни – разве не подвиг?

Помимо физических и морально-психологических качеств к сотрудникам полиции выдвигаются особые требования в сфере юридической грамотности. Чтобы нести службу по охране порядка, он обязан четко знать процедуры, предусмотренные законодательством, и действовать исключительно в рамах закона. Не случайно, сотрудник, впервые поступивший на службу в органы внутренних дел, принимает Присягу сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, и текст Присяги заканчивается словами «Служу России, служу Закону!»[8].

Не каждый способен поставить общественные интересы выше личных. Не каждый будет рисковать здоровьем и жизнью, борясь с преступниками и становясь на защиту закона. А сотрудникам полиции приходится сталкиваться с этим ежедневно.

В жизни всегда есть место подвигу. Подвиг может быть ярким и запоминающимся, а может быть и иного рода, такой как каждодневная честная работа, незаметная, но обеспечивающая покой гражданам

и государству, которая дает возможность мечтать, любить, трудиться. Именно такая работа у российского полицейского…

© Талянина И. А., 2018
© Слободянюк Ю. А., 2018

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, с поправками от 30 декабря 2008 года, 5 февраля 2014 года, 21 июля 2014 года) // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 1; 2014. № 6. Ст. 548; №30. Ч. 1. Ст. 4202.

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562. Ст. 25. П. 1.

[3] *Васильева И. В.* Образ полицейского в общественном сознании // Тюменский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2017. № 3(41). С. 183–191. – https://elibrary.ru/download/elibrary_30043305_37642648.pdf (дата обращения: 17.02.2018).

[4] *Щеголева Н. В.* Полиция и общество: система и люди // Молодой ученый. 2013. № 2. С. 267–269. – https://moluch.ru/archive/49/6284/ (дата обращения: 07.02.2018).

[5] *Беркут К. А.* Создание положительного образа региональной полиции с помощью интернет-сайтов // Современные научные исследования и инновации. 2011. № 1. – http://web.snauka.ru/issues/2011/05/154 (дата обращения: 07.02.2018).

[6] Официальный сайт Главного управления МВД России по г.Москва. – https://77.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/6062985.

[7] Первый канал: официальный сайт Первого канала. «Полицейский из Дагестана, который отказался выполнить требование боевиков, посмертно стал Героем России». – https://www.1tv.ru/news/2016-09-21/310427-politseyskiy_iz_dagestana_kotoryy_otkazalsya_vypolnit_trebovanie_boevikov_posmertno_stal_geroem_rossii (дата обращения: 02.02.2018).

[8] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 1 июля 2017 года) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929.

С. В. Павлова*
И. А. Суслина**

О ПЕРСПЕКТИВАХ ПОВЫШЕНИЯ ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЫ ПОЛИЦЕЙСКИХ – ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Проблема повышения правовой культуры и правосознания сотрудников полиции в современных условиях имеет актуальное значение, прежде всего с практической точки зрения. В переходные периоды истории, в условиях реформирования государственного аппарата важность проблемы усиливается, поскольку обостряется кадровая проблема, и в целом определяющим эффективность реформ становится человеческий фактор.

Учения о государстве и праве традиционно учитывали этот важный аспект моделирования совершенного государственного аппарата и разрабатывали идеи, связанные с образом «идеального государственного мужа». Известны идеи Сократа, Платона, М. Т. Цицерона по этому вопросу. Однако с эпохи Нового времени интерес к нравственной характеристике правящих слабеет, и лишь в отечественной политико-правовой теории XIX в., начиная с Н. М. Карамзина, мы наблюдаем возвращение к теме нравственности представителей власти.

Власть правителя утверждается его добродетелями – главный нравственный и политический тезис Н. М. Карамзина. Государь имеет единственный способ предотвращать покушения на власть и злоупотребления ею – «Да царствует добродетельно!»[1]. Тогда появляются правила и традиции народные, которые лучше самых идеальных форм правления удержат порядок и законность. В государственных преобразованиях нужно иметь меру, сохраняя и оберегая нравственную основу своего государства. Главный рычаг любой госструктуры – человек, должностное лицо, наделенное разумом и честью. Народное благо содержится не в Уставах, а в способности власти видеть ис-

* *Павлова Светлана Викторовна* – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Санкт-Петербургской юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

** *Суслова Ирина Александровна* – доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургской юридической академии, кандидат юридических наук.

тинное благо народа и в умении сохранять его достоинство. В этом заключается, по мнению Карамзина, политическое искусство – способности сохранять народное единодушие. Дух народный, нравственное достоинство народа составляет могущество государства, считает мыслитель.

Исходным посылом теоретизирований выдающегося дореволюционного правоведа И. А. Ильина является культурологический подход к сущности государства. Для Ильина государство является *союзом духовно-солидарных людей*, так как общность духовной культуры составляет основу любого государственного объединения. Он считал, что нельзя понимать государство как формальную систему насилия, организацию безнравственного притеснения слабых сильными. «В идее государства заложена глубокая сущность – оно создается не только для удовлетворения физических потребностей, но и развития духовной жизни, для внутреннего мира, и осуществляется через правосознание»[2]. Народ, потерявший чувство духовного достоинства, теряет чувство личной ответственности и губит государство. Духовность понимается, прежде всего, как *религиозное* содержание культурной жизни, которое отвечает за высшие смыслы и ценности человеческого существования, понятия Истины, Добра и Красоты. Это давало основание И. А. Ильину определить *правосознание* как душевно-духовное сознание человека, которым он измеряет правду жизни, справедливость. Ильин призывает юридическую науку к просветительской деятельности на ниве воспитания нормального национального правосознания.

В своих рассуждениях мыслитель приходит к выводу: в основе правосознания, здоровой государственности и демократии лежит любовь к Отечеству. Ильин так и провозглашает: «*Видим Россию любовью и верою»*[3]**.** Это не только его личная жизненная позиция, но и его научный методологический подход. Любить родину, поясняет он, значит любить дух народа, «духовность его национального характера и национальный характер его духа». Человек любит в своем отечестве то, за что любят в нем другие народы, что составляет источник величия и славы, то есть духовные достижения. Это привлекает один народ к другому. В том-то и смысл переживаемых несчастий, выпадающих на долю любого народа – научно понять, духовно осмыслить и творчески преодолеть переживаемый кризис. Критериями нормального правосознания выступают: духовное самоуправление, чувство собственного достоинства, уважение, доверие и справедливость[4]. Та-

кой подход к правосознанию людей выводит И. А. Ильина к проблемам государственной власти, которой вменяются обязанности по формированию нормального правосознания. Вскрывая объективную природу государства, Ильин вменяет ему высшее назначение. Высшая цель государства заключается в ограждении и организации духовной жизни людей, принадлежащих данному политическому союзу. С одной стороны, именно духовная солидарность есть подлинная и реальная основа государства, а государство по своей основной идее есть духовный союз людей. С другой стороны, сила государства как политического властвования, предполагает авторитет, единство, правоту цели, организованность и исполнительность госаппарата. Сила власти не в мече, а в авторитетном влиянии ее волевого императива. Поэтому способ действия государственной власти – не только физический, но и духовный, поскольку воля государства связана с этическим содержанием. Все аксиомы власти Ильин заключает в одном тезисе: государственная власть соблюдает свою истинную духовную природу только тогда, если она верна своей цели, своим путям и средствам; она получает свое священное значение только из этой последней, духовной, нравственной и религиозной глубины.

«Русское право и правоведение должны оберегать себя от западного формализма, от самодовлеющей юридической догматики, от правовой беспринципности, от релятивизма и сервилизма. России необходимо новое правосознание, национальное по своим корням, христиански-православное по своему духу и творчески-содержательное по своей цели»[5]. Как актуально звучат слова мыслителя из прошлого.

Обращенность теоретика права к проблемам религиозного опыта вполне объяснима важнейшим тезисом его методологического учения: «В основе всякого права, и правопорядка, и всякой достойной государственной формы лежит духовное начало человека». Поэтому «творить *внешний порядок* жизни право может только через *внутреннюю упорядоченность души*»[6].

Главное достоинство России в том, что она есть страна древней и самобытной *духовной культуры,* которая не исчерпывается культурой рассудочной. Это есть *культура сердца, совести и чувства;* это есть культура служения, самоотречения и жертвенности; это культура веры, храбрости и подвижничества. С глубочайшей верой в достоинство русского народа И. А. Ильин предвидит его духовный подъем после осмысления пережитого исторического опыта. Он верит, что

потомки средоточие русской истории, ее нерв, найдут в *русских* алтарях, *русских* пророках и *русских* гениях.

Отечественная философия права непременно исследовала состояние русского самосознания в отдельные периоды его развития. Полемика «иосифлян» и «заволжских старцев», теория Москва – третий Рим, Смута начала XVII в. и раскол церкви, протестантская идеология реформ Петра I и просветительская Екатерины II, полемика славянофилов и западников, охранительный либерализм и коммунистический утопизм – все это вехи на пути национального самоопределения. На рубеже XIX–XX веков общественная мысль сформулировала русскую идею. Не только религиозная философия в лице Вл. Соловьева, И. А. Ильина, П. Флоренского и многих, многих других мыслителей выявили особенности русского национального самосознания, но и сам русский человек в том же XX в., не растеряв духа в мясорубках гражданской и отечественной войн, в перегибах коллективизации и ломке «культурной» революции, в сталинских репрессиях и в мученичестве гонимой Церкви, показал еще раз всему миру свою национальную идею в следовании за Христом: «Я пришел, чтоб не Мне служили, а Самому послужить». Духовной основой нации, определяющей весь ее быт и политико-правовые устремления, практически на всем протяжении российской истории служили христианские начала миросозерцания, положенные в основу национального единства и согласия. С сохранением духовных и исторических традиций связывается дальнейшая судьба народа и существование нашего государства.

© Павлова С. В., 2018
© Суслина И. А., 2018

---

[1] *Карамзин Н. М.* Записка о древней и новой России // Ретроспективная и сравнительная политология. М., 1991. С. 206.
[2] *Ильин И. А.* Родина и мы. Смоленск, 1995. С. 331.
[3] *Ильин И. А.* О России // Ильин И. А. Собрание сочинений в десяти томах. Т. 6. Кн. 2. М., 1996. С. 8.
[4] *Ильин И. А.* О сущности правосознания // Ильин И. А. Собрание сочинений в десяти томах. Т. 4. М., 1996. С. 239.
[5] *Ильин И. А.* О России. С. 426.
[6] *Ильин И. А.* О сущности правосознания. С. 408, 446.

Д. В. Рукавишников*

ДЕФОРМИРОВАННОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ В ПРИЗМЕ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

В одном из исследований Института психологии Северо-Восточного федерального университета имени М. К. Аммосова (Якутск, Россия) анализировалось правосознание сотрудников полиции с целью обозначить уровень позитивных типов правосознания. Оказалось, что в сравнении с обычными гражданами, не наделенными профессиональным правосознанием, у сотрудников полиции адекватное отношение к праву (правовой реализм) выражено гораздо ярче[1], что совсем не означает отсутствие разного рода деформации правосознания. Рассмотрим отдельные типичные ***виды деформированного правосознания сотрудников полиции*** сквозь призму отечественной судебной практики.

Завышенная оценка значимости права (правовой идеализм) в обществе сама по себе не является чем-то преступным, однако в совокупности с минимальным объемом правовых знаний влечет негативные последствия. Так, в приговоре Октябрьского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан[2] сообщается, что субъект преступления приобрела подложный диплом о якобы окончании ею Башкирского государственного университета по специальности «Юриспруденция». Данный диплом был использован при приеме на службу в полицию, и дослужилась на различных должностях до «майора полиции». Суд усмотрел в данном деянии умышленное преступление. Сама подсудимая сообщила, что к ней домой пришли два человека и предложили обучаться в БашГУ на юридическом факультете в дистанционном варианте, на что она согласилась. Документы для сдачи экзаменов привозили нарочно, с этими же людьми передавались деньги за обучение. Диплом был получен также нарочно. Она думала, что документ подлинный, но в учебном заведении его не проверяла, и вовсе там никогда не была.

Правовой инфантилизм сотрудников полиции на практике представлен их недостаточной квалификацией, незнанием законов и в целом равнодушием к их ценности. Так, приговором Кинешемского го-

* *Рукавишников Даниил Валентинович* – мировой судья судебного участка № 15 г. Геленджика Краснодарского края, кандидат юридических наук.

родского суда Ивановской области сотрудник был признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 293 Уголовного кодекса Российской Федерации. Являясь участковым уполномоченным и исполняющим обязанности дознавателя отдела дознания УВД по Кинешемскому муниципальному району, сотрудник расследовал уголовное дело по факту подделки идентификационного номера автомашины. Вследствие небрежного отношения к службе, изъятый по уголовному делу в качестве вещественного доказательства автомобиль был выдан без законных на то оснований третьему лицу, который распорядился им по своему усмотрению[3].

Встречаются и другие проявления правового инфантилизма в судебных приговорах. Так, инспектор ДПС, неоднократно вносил заведомо ложные сведения о фактах дорожно-транспортного происшествия и полученных повреждениях дорожно-транспортных средств в официальные документы: схему места ДТП; справку о ДТП; постановление об административном правонарушении[4]. Он действовал не в интересах права, а на основе иных социальных регуляторов, подрывая авторитет правоохранительной системы Российской Федерации в целом.

Примерами проявления такой формы деформации как *правовой скептицизм* может быть также ориентация на формальные критерии в ущерб содержанию (регистрация, раскрываемость и т. п.). Так, приговором Вязниковского городского суда установлено, что участковый уполномоченный при проведении доследственной проверки по факту кражи мобильного телефона решил, что имущество найдено не будет, поэтому внес заведомо ложные сведения в протокол опроса потерпевшего, указав, что телефон был утерян, а не украден. Этим же сотрудником полиции, по тем же мотивам, при проведении доследственной проверки по факту кражи кошелька из автомобиля было подготовлено подложное заявление от имени потерпевшего о находке последним кошелька в песочнице рядом со своим домом[5].

Другая ситуация – полицейский отделения ППС ОМВД России по Пронскому району Рязанской области совершил фальсификацию доказательств по делу об административном правонарушении. Для «улучшения показателей эффективности своей работы», полицейский получил из неустановленных следствием источников полные анкетные данные гражданина и составил в отношении него протокол об административном правонарушении и постановление по делу об административном правонарушении о распитии спиртных напитков на

территории парка (ч. 1 ст. 20.20 КоАП РФ), собственноручно поставив подпись в документах от имени предполагаемого правонарушителя[6].

Правовой цинизм у сотрудников полиции проявляется в противоправном поведении из корыстных побуждений. Сотрудник в таком случае также хорошо осведомлен о предписаниях правовых норм, но максимально негативно к ним относится, что приводит к противоправному поведению. Так, приговором Кинель-Черкасского районного суда Самарской области установлено, что, будучи начальником дежурной части, сотрудник представился потерпевшей сотрудником полиции, занимающим должность руководителя подразделения по исполнению административного законодательства, в должностные обязанности которого входит принятие решения по административным правонарушениям, связанным с нарушением правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Из корыстных побуждений, заведомо осознавая, что не сможет выполнить взятые на себя обязательства, он выдвинул требование о передаче ему денежных средств за совершение действий, способствующих не привлечению к административной ответственности потерпевшей в качестве индивидуального предпринимателя за выявленные в будущем административные правонарушения, связанные с нарушением правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции[7].

Крайней негативной формой деформации правосознания сотрудников полиции является *правовой нигилизм*. Это пренебрежительное, отрицательное отношение к праву и правовой действительности, как следствие – уверенность в безнаказанности, и более того презумпция своей непогрешимости. Именно такая форма правосознания, на наш взгляд, является типичной для лиц, становящихся субъектами коррупционных правонарушений. Так, приговором Балаковского районного суда Саратовской области сотрудник ГИБДД Межмуниципального управления МВД России «Балаковское» был признан виновным в совершении ряда преступлений: он неоднократно незаконно изымал из служебного помещения административный материал для его сокрытия и незаконного освобождения отдельных лиц от ответственности, а также возвращения водительских удостоверений[8].

Аналогичные действия совершил участковый уполномоченный полиции: на почве «внезапно возникших личных неприязненных отношений» высказал в отношении потерпевшего слова, унижающие

его человеческое достоинство, а затем применил физическую силу. Суд установил факт причинения легкого вреда здоровью. При этом конфликтная ситуация возникла, когда участковый курил у помещения кафе, то есть в неположенном месте, о чем потерпевший сделал ему замечание[9]. Следовательно, предпосылкой к правонарушению стало первичное незаконное деяние, вызванное деформированным правосознанием, ввиду которого сотрудник считал себя находящимся вне правового поля.

В заключение отметим, процессы деформации правосознания и лежащие в их основе закономерности равно справедливы как для обывателей, так и граждан, обремененных выполнением служебных полицейских обязанностей, с единственной поправкой на скорость их объективации в социально-правовой действительности.

© Рукавишников Д. В., 2018

[1] *Иванов М. В., Саввина Е. В.* Исследование типов правосознания у представителей разных профессиональных групп. Якутск, 2016. С. 4.

[2] Приговор Октябрьского районного суда г. Уфы Республики Башкортостан от 7 июля 2017 г. по делу № 10-20/2017 // ГАС «Правосудие» (дата обращения: 19.01.2018).

[3] Приговор Кинешемского городского суда Ивановской области от 14 апреля 2017 г. по делу № 2-597/2017 // ГАС «Правосудие» (дата обращения 19.01.2018).

[4] Приговор Майкопского городского суда Республики Адыгея от 20 апреля 2017 г. по делу № 1-14/2017 (1-363/2016) // ГАС «Правосудие» (дата обращения: 19.01.2018).

[5] Приговор Вязниковского городского суда Владимирской области от 30 июня 2017 г. по делу № 1-128/2017 // ГАС «Правосудие» (дата обращения: 24.01.2018).

[6] Приговор Пронского районного суда Рязанской области от 29 мая 2017 г. по делу № 1-33/2017 // ГАС «Правосудие» (дата обращения: 24.01.2018).

[7] Приговор Кинель-Черкасского районного суда Самарской области от 29 июня 2017 г. по делу № 1-90/2017 // ГАС «Правосудие» (дата обращения: 24.01.2018).

[8] Приговором Балаковского районного суда Саратовской области от 4 июля 2014 г. по делу № 1-157(1)/2014 // ГАС «Правосудие» (дата обращения: 24.01.2018).

[9] Приговор Ленинского районного суда Саратовской области от 19 июня 2017 г. по делу № 1-154/2017 // ГАС «Правосудие» (дата обращения: 19.01.2018).

Раздел XVI

ОБРАЗ ПОЛИЦИИ В ОБЩЕСТВЕННОМ СОЗНАНИИ

О. В. Тепляков*

РОЛЬ ПРОПАГАНДЫ В ФОРМИРОВАНИИ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ИМИДЖА СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ

Государственная информационная политика Российской Федерации в условиях информационно-психологической войны представляет собой деятельность системы федеральных органов государственной власти по противодействию акциям (мероприятиям) внешней информационно-психологической агрессии и операциям информационно-психологической войны, направленным против Российской Федерации[1]. Соответственно, процесс формирования положительного имиджа полиции должен следовать в данном русле.

К деятельности «стражей порядка» общественность во все времена проявляла интерес, по причине реализации их законных интересов, обеспечения безопасности личности, общества и государства. Соответственно, полиция должна быть ближе к народу – уровень взаимодействия и помощи граждан должен осуществляться в разных обстоятельствах. В создании подобного диалога между населением и государством решающее значение будет иметь грамотное использование коммуникационных технологий и каналов её передачи с учетом

* *Тепляков Олег Викторович* – доцент кафедры кадровой и воспитательной работы Санкт-Петербургского института повышения квалификации ФСИН России, кандидат политических наук, доцент.

«смутного времени» 1990-х годов, когда было в значительной мере утрачено доверие населения к правоохранительным органам.

Создание управляемого имиджа – процесс, который состоит не из единичных взаимосогласованных акций, направленных на потенциальную аудиторию, а из целостной системы акций, мероприятий, технологий.

Подобные действия диктуют необходимость прибегать к корпоративной PR-системе «Пейджа» заключающей в себя следующие принципы:

– добиться того, чтобы руководство компании подвергало тщательному анализу свои отношения с обществом;

– создать систему информирования всех сотрудников о политике компании и принятой в ней повседневной практике;

– создать систему предоставления тем сотрудникам, которые непосредственно общаются с людьми, всей необходимой информации, умений и навыков, необходимых для того, чтобы они вели себя разумно и вежливо по отношению к клиенту;

– создать систему, позволяющую передавать руководству компании вопросы и критические замечания со стороны сотрудников и общественности;

– поощрять честный и открытый диалог при обсуждении деятельности компании в обществе[2].

Процесс создания позитивного отношения к полиции в обществе должен проходить по трем направлениям:

1. *Взаимодействие со СМИ.* В современном мире роль масс медиа имеет большое значение и продолжает возрастать. Связано это, прежде всего, с оперативностью распространения информации и широтой охвата аудитории (радио, телевидение), а также появлением новых информационных технологий (например, Интернет). Не вызывает сомнений, что взаимодействие полиции со СМИ в деле борьбы с преступностью в нынешнее время является важной, очень значимой проблемой, требующей постоянного внимания и совершенствования методики межведомственного взаимодействия. Соответственно, основной задачей является налаживание конструктивного диалога на всех уровнях с тем, чтобы вопросы решались максимально быстро и эффективно по мере их возникновения с целью формирования положительного общественного мнения о деятельности полиции.

Используя данное направление PR-деятельности, первоначально необходимо организовывать консультативные встречи между полици-

ей и СМИ, чтобы разрабатывать и реализовывать конкретные программы в области формирования положительного образа «стража порядка».

Хорошо разработанный PR-проект взаимодействия с медиасообществом позволит оперативным службам использовать возможности СМИ для установления открытых контактов с общественностью, чтобы активизировать борьбу с преступностью в различных регионах России.

2. *PR-деятельность в интерактивном пространстве* имеет огромные преимущества перед другими коммуникационными каналами. Работа с целевыми аудиториями осуществляется в рамках двусторонней связи. Виртуальная среда перед реальным информационным пространством имеет определенные преимущества. Интернет имеет возможность объединить визуальные, звуковые, печатные и видеоаспекты информационного продукта. Цена пересылки письма по электронной почте гораздо ниже пересылки с помощью обычной почты; персонализация. Интернет обеспечивает необходимой информацией на любом уровне заинтересованности индивидуумов или групп людей. В данном случае доставка может быть обеспечена согласно предпочтению пользователей, через персонализацию содержания, рассылку по электронной почте и кабельное телевидение; интерактивность. Интернет предполагает диалог, который не подразумевают традиционные СМИ. Взаимодействие, диалог и обратная связь между сотнями пользователей возможны через электронную почту, информационное табло, форумы, чаты и телеконференции; отсутствие посредников. Интернет дает возможность прямого доступа организации к различным целевым аудиториям и, наоборот, без вмешательства и манипуляции со стороны СМИ[3]. Таким образом, в руки специалистов по связям с общественностью полиции попадают уникальные средства по расширению охвата аудитории, учета статистики и результативности, предоставляет возможность организации обратной связи с пользователем.

3. *PR-деятельность в управлении событием.* Для создания событийного прецедента широко используются теоретические законы PR-деятельности с учетом его важных направлений: бенчмаркинг – это аналитический вид деятельности изучения параметров общества, моделирование личности и психопроцессов социологическими и психологическими методами; событийный маркетинг – это создание специальных событий, способных не только запомниться, но и в ряде

случаев стать новостью, которая запоминается и принимается; общественная деятельность – это налаживание и поддерживание отношений между полицией и целевой аудиторией населения[4].

Таким образом, указанные факторы формирования социального доверия к полиции, играют существенную роль, и в наибольшей мере поддаются управленческому воздействию и прогнозированию[5].

© Тепляков О. В., 2018

---

[1] *Манойло А. В., Петренко А. И., Фролов Д. Б.* Государственная информационная политика в условиях информационно-психологической войны. М., 2006. С. 6.

[2] *Глебова И. С., Тарасова Ю. А.* Паблик рилейшнз в современном бизнесе. М., 2006. С. 41.

[3] *Кривоносов А. Д.* Основы пиарологии (науки о связях с общественностью). СПб., 2008. С. 271.

[4] *Арансан Э., Пратканис Э.* Эпоха пропаганды: Механизмы убеждения, повседневного использования злоупотребления. СПб, 2003. С. 38.

Н. С. Сидоренко [*]
К. А. Чиняева [**]

ОБРАЗ ПОЛИЦИИ И ЖАНДАРМЕРИИ НА СТРАНИЦАХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ НЕПЕРИОДИЧЕСКОЙ ПЕЧАТИ УРАЛА В ГОДЫ ПЕРВОЙ РОССИЙСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ

Изучение истории политической и общей полиции Российской империи приобретает в настоящее время актуальное звучание. В советской историографии данная тематика получила разработку преимущественно через аспект борьбы большевиков с «агентами-провокаторами царизма». Отказ от узкоклассового подхода к проблеме предполагает переосмысление места и роли политической полиции, в том числе в условиях острого социально-политического кризиса начала XX в., нашедшего красноречивое выражение и в кризисе власти на различных уровнях[1], и в активизации революционных движений[2].

В данной статье предпринята попытка проанализировать образ служащих охраны правопорядка по материалам листовок и брошюр социалистических комитетов Урала в годы революции 1905–1907 гг., хранящихся в Объединенном государственном архиве Челябинской области.

Основным методом научного исследования определен метод контент-анализа – метод выявления и оценки характеристик информации, содержащихся в текстах и речевых сообщениях, который позволяет исследовать большой текстовый массив, выделяя в нем информационные аспекты, не лежащие на поверхности[3].

Для написания данной статьи использовано 12 документов, отложившихся в фонде Истпарта. Из полученных текстов выявлено 19 суждений, отражающих восприятие политической полиции и жандармерии в условиях революции.

Массовое революционное движение развернулось на Урале с весны 1905 г. Существенно возросло стачечное движение, активизи-

[*] *Сидоренко Надежда Семёновна* – профессор кафедры отечественной истории и права Южно-Уральского государственного гуманитарно-педагогического университета (Челябинск), доктор исторических наук, доцент.

[**] *Чиняева Ксения Александровна* – студентка исторического факультета Южно-Уральского государственного гуманитарно-педагогического университета (Челябинск).

ровалось создание боевых организаций социалистических комитетов. В декабре 1905 г. боевые отряды были в 25 городах и заводских поселках Урала[4]. Революционные агитаторы призывали рабочих и служащих к решительной борьбе за свои права. 14 мая 1905 г. в Перми произошло первое вооруженное столкновение рабочих с полицией, когда полиция пыталась разогнать политическую демонстрацию. Вооруженные рабочие открыли стрельбу по полицейским.

Стремясь поддержать высокий накал борьбы, социалистические комитеты Урала усилили агитацию в массах. Одним из важных ее направлений было создание негативного образа полиции и жандармерии. В листовках и прокламациях образ полицейского отождествлялся с ненавистным самодержавным режимом, а значит, подвергался резкой критике: полиция и жандармерия – это «надежда» и опора существующего режима, «прислужники царизма», «царская опричнина для борьбы с нашим многострадальческим российским пролетариатом и государственным крестьянством», «сыск и шпионство царит вовсю» (21% суждений)[5].

В условиях роста революционной стихии в листовках социалистических комитетов Урала полиция и жандармерия стали выступать в качестве непосредственного противника восставшего народа (31,7 % суждений): «народные массы в нашей революции борются против господства чиновников и полиции», «… Страна находится под надзором шаек провокаторов, банд сыщиков. Прокуратура и суд, братски обнявшись с жандармской и простой полицией, довершают сыск и расправу»[6]. Большевики обвиняли полицию в «преступном участии, попустительстве и умышленном бездействии» в дни октябрьских погромов 1905 г. и выдвигали требование «роспуска армии, казаков, полиции и жандармерии»[7].

Осенью 1905 г. социальная и политическая напряженность в крае поднялась на новый уровень. Общество раскалывалось на враждующие группы. В декабре 1905 г. произошло вооруженное восстание рабочих в Мотовилихе, а в Уфе, Челябинске, Чусовском и Вятке – вооруженные столкновения рабочих с полицией. Вооруженные столкновения рабочих с полицией и казаками приводило к гибели людей с обеих сторон, но это не останавливало революционеров. Напротив, они призывали не складывать оружие, а готовиться к решительной «последней схватке с самодержавием». Так, в связи с гибелью одного из старых рабочих Мотвилихинского завода Л. И. Борчанинова, среди рабочих распространялась листовка с призывом к дальнейшей борь-

бе[8]:

Но близок уже час, мы позор отмстим,
Оружие себе мы достанем,
Погибнет злодей, все опричники с ним,
Свободны, счастливы мы станем.

Следствием радикальных форм борьбы стало введение чрезвычайных и военных режимов в крае – в четырех уральских губерниях в 1906 г. правительство разместило 60 рот и два батальона пехоты и полицейской стражи, 36 сотен казаков и конной полиции[9], с помощью которых местные власти начали восстанавливать нарушенный порядок. Привлечение казаков и воинских частей свидетельствовало о размахе протестного движения и недостаточности сил одной полиции.

В условиях спада революционного движения листовки социалистов в целях поддержания негативного образа полиции перенесли акцент на критику методов деятельности ее служащих – с одной стороны, проявлений жестокости и избиений арестованных[10], с другой – попыток подкупа в целях добыть показаний (26,3 % суждений): «пусть они делают, что хотят со всем населением, лишь бы удержать старые порядки», «…нет такой лжи, нет той хитрости, которую жандармы не употребляли бы, чтобы заставить говорить подсудимого или свидетеля. Идут они и на подкуп, обещают деньги, места, всякие милости, лишь бы добиться показаний. Много народу они развратили и погубили таким способом. Многие кончили самоубийством, побыв в растлевающих и оскверняющих душу человека руках жандармов[11].

В листовках социалистических комитетов Урала в условиях спада революции представители полиции и жандармерии предстают не только противниками, защищающими старый режим, но предателями революционного народа (21 % суждений): «предатели хуже, вреднее и опаснее врагов. Когда мы видим полицию, жандармов, чиновников – мы так и знаем, что надо хорониться от них, надо беречь себя и товарищей от вражьего уха и глаза»[12].

Большевистские листовки характеризовали деятельность полиции как «недостойную» и предупреждали население воздерживаться от возможного сотрудничества с ее представителями: «Как они сами готовы из-за жалования, чинов и наград отца с матерью продать, так и людей учат они предательству, шпионству, доносам, фискальству и всяким мерзостям, позорящим человека»; «…решительно отказывайтесь прямо или косвенно от каких бы то ни было услуг шпионам, по-

лиции, жандармерии, судьям»; «…бойкотируйте их, не имейте никаких дел с ними. Выводите наружу все бесчисленные невидимые простому глазу действия их, плутни и разбои. Обличайте их лицемерие, ехидство…»[13].

В 1906–1908 гг. на Урале широкое развитие получают террористические действия со стороны боевых комитетов социалистических партий. Они принимают характер партизанских выступлений, которые сопровождались нападением на полицейские участки, убийствами «шпионов», экспроприацией оружия и денежных средств. Партизанская война развертывалась стихийно и к концу 1906 – началу 1907 г. вышла из-под контроля местных комитетов. В одной из листовок они были вынуждены признать тактику террора ошибочной: «Полицейский разгул не ослабел, а усилился после недавних убийств, обыски и аресты стали намного чаще, чем раньше. Так было в Перми прошлым летом во время деятельности лбовцев, так было и во всей России. Нигде террор не заставляет смириться полицию, а везде имеет обратное действие. … организация страдает от непрерывных арестов»[14].

Негативные последствия «стихийного бомбизма» все отчетливее понимало и местное население – росла безработица и принудительная высылка пришлых рабочих на места постоянной прописки. Менялось отношение людей к деятельности служащих полиции и жандармерии. Так, один из организаторов крупнейшего боевого союза «Лесные братья» А. Лбов был задержан полицией в марте 1908 г. при активном содействии местного населения.

Таким образом, анализ выявленных документов позволяет сделать вывод о том, что в листовках социалистических комитетов Урала сознательно формировался негативный образ служащих полиции и жандармерии. Полиция и жандармы были представлены органической частью не устраивавшего народ политического режима, что предопределяло отношение к выполняемой ими службе как «преступной деятельности», а к ним – как «противникам народа» (79 % суждений). В условиях революции социалистические комитеты усилили агитацию против действий полиции и жандармов, мотивируя это фактами непосредственного противостояния протестующего народа и полиции. В листовках содержалась критика методов деятельности полиции и жандармерии и призыв к противодействию им.

Сформированный в социалистической непериодической печати Урала в годы Первой российской революции негативный «образ» по-

лиции и жандармерии, определенным образом повлиял на эмоциональное восприятие их деятельности протестующей частью населения. В своем стремлении к улучшению условий жизни восставший народ обрушил всю свою ненависть на полицейских и жандармов, не представляя за полицейской формой живого человека, обязанного выполнять свою службу.

© Сидоренко Н. С., 2018
© Чиняева К. А., 2018

---

[1] *Сидоренко Н. С., Нижник Н. С.* Консолидация консервативно-либеральных сил на Урале в начале XX в. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2012. Вып. 18. № 10 (269). С. 70–73.

[2] *Сидоренко Н. С., Нижник Н. С.* Уральские либералы в годы Первой мировой войны // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2015. Т. 15. № 1. С. 53–56.

[3] *Семёнова А. В., Корсунская М. В.* Контент-анализ СМИ: проблемы и опыт применения / Под ред. В. А. Мансурова. М., 2010. С. 10.

[4] *Сидоренко Н. С.* Политический экстремизм на Урале в начале XX века // Исторический вестник. Т. 2(149): Терроризм в России в начале XX в. М., 2013. С. 66–89.

[5] Объединенный архив Челябинской области (далее – ОГАЧО). Ф. И-596. Оп. 1. Д. 40. Л. 3; Д. 46. Л. 3.

[6] ОГАЧО. Ф. И-596. Оп. 1. Д. 41. Л. 8, 20.

[7] ОГАЧО. Ф. И-596. Оп. 1. Д. 46. Л. 1.

[8] *Сидоренко Н.С.* Политический экстремизм на Урале в начале XX века. С. 71–72.

[9] *История* Урала в период капитализма. М., 1990. С. 299.

[10] ОГАЧО. Ф. И-596. Оп. 1. Д. 326. Л. 144.

[11] ОГАЧО. Ф. И-596. Оп. 1. Д. 40. Л. 3; Д. 41. Л. 8.

[12] ОГАЧО. Ф. И-596. Оп. 1. Д. 40. Л. 2; Д. 41. Л. 8.

[13] ОГАЧО. Ф. И-596. Оп. 1. Д. 41. Л. 8.

[14] ОГАЧО. Ф. И-596. Оп. 1. Д. 46. Л. 31.

А. В. Перегудов*

«…НЕИЗБЕЖНО ПОДРЫВАЕТ ДИСЦИПЛИНУ И СПОСОБСТВУЕТ РАСПРОСТРАНЕНИЮ РАСПУЩЕННОСТИ»: ЭВОЛЮЦИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ФОРМЕ СРЕДИ ЖАНДАРМСКИХ СЛУЖАЩИХ

В Российской империи по форменной одежде можно было с легкостью определить принадлежность его владельца к тому или иному ведомству. Не исключением были и служащие политической полиции. Жандармский мундир был ярким атрибутом и своеобразным воплощением образа жандарма.

За 90 лет существования в России политической полиции мундир уважали и побаивались обыватели, перед ним преклонялись и заискивали чиновники, его ненавидели революционеры. Кому-то он внушал страх, а для кого-то был защитой. Красотой мундира неподдельно восторгались новоиспеченные жандармские офицеры, переживая настоящую гамму эмоций по случаю облачения в новую форму.

Ношение служащими российской жандармерии форменного платья регламентировалось на законодательном уровне. Согласно Своду военных постановлений 1869 г. (2-е издание) по продолжению 1911 г., все военные чины, как на службе, так и за ее пределами, обязаны были *всегда* (курсив мой. – *А. П.*) носить установленную форму одежды[1].

Жандармский мундир во многом определял психологию и социальный статус человека. Принадлежность к институту политической полиции накладывала особые моральные обязательства и вырабатывала модель дисциплинарного поведения. По поступку одного члена корпорации судили обо всей корпорации в целом. Тем более, российское прогрессивное общество второй половины XIX – начала XX в., зараженное жандармофобией, рассматривало действия жандармов буквально под микроскопом.

Образ жандарма, встречавшего и провожавшего поезда, так и вовсе стал неотъемлемой частью железнодорожной инфраструктуры и переживаемых публикой на станциях и полустанках разнообразных чувств. Поэт Серебряного века Андрей Белый[2] напишет:

* *Перегудов Александр Викторович* – доцент кафедры политической истории Воронежского государственного университета, кандидат исторических наук, доцент.

Жандарма потертая форма,
Носильщики, слезы. Свисток.
И тронулась плавно платформа;
Пропел в отдаленье рожок…

В XIX в. факты «перемены» мундира чинами Корпуса жандармов случались лишь отчасти и были вызваны исключительными мерами. Впервые высшее жандармское руководство обратилось к этой теме в начале 1870-х годов. Шеф ведомства генерал П. И. Шувалов признал возможным ношение гражданского платья лишь в случае крайней необходимости. Поводом для издания распоряжения послужил случай переодевания унтер-офицера, командированного в ноябре 1871 г. к судебному следователю для розыска преступников, в торговца мелочным товаром, что обуславливалось характером сельской местности. Случившееся было признано руководством «несовместным с присвоенным жандармам значением», которое увидело в этом лишь обряд «костюмирования», а не реальную пользу для дела[3].

На протяжении последующих нескольких десятилетий, из-за относительной неразвитости революционного движения, к этому вопросу практически не возвращались.

Ситуация резко изменилась в конце XIX – начале XX в. в связи с непомерным ростом революционного движения, охватившего целые массы населения и принявшего характер организованного движения. Это заставило политическую полицию коренным образом изменить тактику действий: отныне ставка делалась на развитие агентуры, которая в перспективе должна была помочь изнутри парализовать действия политических врагов самодержавия и, в конечном итоге, нанести им поражение. Создание новой розыскной системы в начале XX в. сопровождалось учреждением разветвленной сети охранных отделений. Все это в совокупности подразумевало эволюцию большинства служащих жандармерии из чиновников по наблюдению за населением в мастеров розыскного дела.

Одновременно с реорганизацией системы политического розыска возросли заботы о сохранении агентуры, так как ряд нанесенных революционерам поражений вызвал в их среде усиленное стремление к ее разоблачению. По этой причине Департамент полиции МВД Российской империи, направлявший и курировавший всю работу по сыску в Империи, опасаясь провала секретных сотрудников, настоятельно рекомендовал и даже требовал от жандармов соблюдать необходимые правила конспирации: не назначать агентам свиданий в здании

управлений и не встречаться с ними в форменном платье. Унтер-офицерам, осуществлявшим филерские обязанности, в том числе по линиям железных дорог, также запрещалось надевать мундир.

В годы революционных кризисов в России жандармы, как агенты правительства, невольно выступали мишенями для террористов. Во время Первой русской революции должность жандарма в буквальном смысле стала расстрельной. Конечно, случаи убийств жандармов были известны и ранее, в так называемую первую волну революционного террора. Однако в начале XX в. ситуация приобрела принципиально иной характер. Выбор жертв стал менее разборчивым, жандармы (зачастую нижние чины) становились мишенью для покушений еще и потому, что владели табельным оружием. В Центральном Черноземье, например, широкое распространение получил так называемый аграрный террор. Поздним июньским вечером 1906 г. толпа крестьян (около 10 человек), вооруженных дубинками, напала на унтер-офицера Воронежского губернского жандармского управления Д. Юркина близ села Репьевки Коротоякского уезда. Нападение сопровождалось криками «Мы вас давно ждали!». По словам жандарма, кто-то из крестьян, находившихся сзади тарантаса, сильно ударил его дубинкой по правой руке, так, что тот выронил револьвер на землю. Таким образом, добычей для разбойников стал трехлинейный «Наган» солдатского образца[4].

Покушения на жандармов, даже тогда, когда они не приводили к летальному исходу, самым тяжелым образом отражались на их ближайших родственниках. Так, супруга начальника Киевского охранного отделения А. И. Спиридовича, на глазах которой террорист стрелял в ее мужа, сошла с ума.

Супруга начальника Киевского губернского жандармского управления В. Д. Новицкого после совершенного в мае 1903 г. покушения «впала в нервный припадок» и «не владела в течение двух суток языком».

Унтер-офицер одного из железнодорожных управлений на юге России Н. Ефремов ходатайствовал перед начальством о помещении своего 7-летнего сына Николая в приют для детей-идиотов и эпилептиков. Мальчик страдал слабоумием в такой степени, что без постоянного за ним надзора представлял опасность для прочих членов семьи. Болезнь он получил от испуга при взрыве брошенной злоумышленниками в квартиру унтера Ефремова бомбы в ночь с 23 на 24 сентября 1907 г. Испуг, по словам отца, вызвал «сильный треск

оконного стекла, осыпавшего его осколками». Бомба была вброшена через окно на постель[5].

Убийства жандармов в годы Первой революции совершались с холодным расчетом и циничной жестокостью. Как писал А. Белый[6] о своем революционном герое в 1906 г.:

Не дрогнет он. Безумный взгляд
Его лицо не перекосит,
Когда свой яростный снаряд
Жандарму под ноги он бросит.

Убивали из чувства мести, по идеологическим соображениям (как верных слуг самодержавия) или во время экспроприаций. В годы революции даже любовные отношения оказались чрезмерно политизированы. К. Чуковский предложил собственный оригинальный вариант[7] классической шекспировской истории:

Он был с.-д., она с.-р.
И к ним жандармский офицер явился.
Он посадил его в тюрьму,
Он посадил ее в тюрьму
И скрылся.

Вообще, в то время казалось, что террорист стал самым модным литературным персонажем. Что и говорить, если даже такие популярные развлечения, как бега и скачки, совершенно благонадежные с политической точки зрения, в 1906–1907 гг. оказались насквозь пропитаны политикой. Публика на ипподромах делала ставки на лошадей с именами «Бомба», «Террор», «Радикал», «Провокатор» и прочее[8].

Террористов не смущало присутствие рядом со своей жертвой детей или супругов. Убивали и их. 16 июня 1906 г. В 22.30 унтер-офицер Одесского жандармского полицейского управления железных дорог Степан Ефимов, возвращаясь в квартиру вместе с четырехлетней дочерью со станции Одесса-Товарная, где состоял старшим, недалеко от своей квартиры в Одессе был настигнут уволенными за неблагонадежность из Одесских главных железнодорожных мастерских двумя рабочими, которые произвели в Ефимова и его дочь 15 выстрелов. Доставленные в больницу жандарм и его дочь от полученных ран скончались[9].

По данным делопроизводственной документации штаба Отдельного Корпуса жандармов, за период 1905–1907 гг. ранения в ходе терактов получили 106 жандармов (19 офицеров и 87 нижних чинов)[10]. За период 1905–1908 гг. злоумышленники убили 178 жандармов

(26 офицеров и 152 нижних чина)[11].

По мнению Ю. Ф. Овченко, террористические акты, совершавшиеся в годы Первой революции, «внешне эффективные и грозные, в какой-то степени усиливали кризис верхов, однако, в значительной мере, они не ускоряли, а тормозили революционное движение, отвлекая массы от политической борьбы и обрекая их, тем самым, на пассивность»[12].

Командир Отдельного Корпуса жандармов в 1913–1915 гг., генерал нежандармского происхождения В. Ф. Джунковский, личность, воспринимаемая многими синемундирными служащими за осуществленные им мероприятия весьма критически (ликвидация почти всех охранных отделений, а также секретной агентуры в армии и средних учебных заведениях) негативно относился к переодеванию своих подчиненных в гражданское платье. 23 июня 1913 г. за его подписью был опубликован приказ, грозивший любителям сюртуков увольнением[13].

Подобные распоряжения следовали и в дальнейшем, уже в годы мировой войны. По мнению жандармского начальства, ношение партикулярного платья и появление в нем в общественных местах оказывает вредное воздействие на офицеров и нижних чинов. В частности, у последних «неизбежно подрывает дисциплину и способствует распространению среди них распущенности»[14].

Доводы В. Ф. Джунковского звучали вполне убедительно. Однако достойной внимания следует признать и другую сторону правды. Наибольшая востребованность в гражданской одежде была у начальников и сотрудников охранных отделений, возглавлявших борьбу с революционным движением: они не носили жандармского мундира для пользы службы и в интересах личной безопасности.

Отношение к мундиру в рядах Отдельного Корпуса жандармов было полностью позаимствовано из армейской среды, где форма – вопрос чести для его носителя и престижа ведомства, в котором он служил. Более того, служба в жандармерии считалась личной по отношению к Государю, почему мундиром его носители всячески гордились. Однако обстоятельства общественно-политической жизни страны начала XX в. резко изменили это представление. Если в XIX в. ношение жандармами гражданского платья неприемлемо, то в XX столетии это становится нормой. В целях успешного ведения политического розыска и сохранения жизни (особенно в канун и во время революции 1905–1907 гг.) многие жандармы предпочитали граж-

данское платье как в повседневно-бытовой обстановке, так и при исполнении служебных обязанностей. Реалии розыскной работы расходились с взглядами руководства на форменную одежду. Но при определенных условиях оно все же проявляло гибкость, в остальных случаях – боролось со злостными нарушителями и увольняло их из своих рядов. Мундир (или в широком смысле форма) – неотъемлемая часть образа российского жандарма, однако в подавляющем большинстве случаев перемена одежды происходила не столько по личному умыслу, сколько по служебной необходимости.

© Перегудов А. В., 2018

---

[1] Государственный архив Российской Федерации (далее - ГАРФ). Ф. 110. Оп. 3. Д. 3843 а. Л. 8.

[2] *Белый А.* В вагоне // Белый А. Собрание стихотворений, 1914 / Репринт. изд.; подгот. изд. А. В. Лавров. М., 1997. С. 138.

[3] ГАРФ. Ф. 110. Оп. 3. Д. 3843 а. Л. 4–4 об.

[4] Государственный архив Воронежской области. Ф. И-1. Оп. 2. Д. 274. Л. 114–115.

[5] ГАРФ. Ф. 110. Оп. 3. Д. 3269. Л. 3, 11.

[6] Цит. по: *Могильнер М.* Мифология «подпольного человека»: радикальный микрокосм в России начала XX в. как предмет семиотического анализа. М., 2009. С. 53.

[7] Там же. С. 48.

[8] Там же. С. 62.

[9] ГАРФ. Ф. 110. Оп. 2. Д. 14636. Л. 132.

[10] ГАРФ. Ф. 110. Оп. 2. Д. 14636. Л. 244.
Ведомость датирована 14 апреля 1907 г., то есть данные за 1907 г. неполные.

[11] ГАРФ. Ф. 110. Оп. 2. Д. 14636. Л. 1–9 об., 10–12.

[12] *Овченко Ю. Ф.* Безопасность империи. Политический розыск – средство обеспечения безопасности российского самодержавия. 1880–1917 гг. М., 2012. С. 260.

[13] ГАРФ. Ф. 110. Оп. 3. Д. 3843 а. Л. 7.

[14] ГАРФ. Ф. 110. Оп. 3. Д. 3843 а. Л. 9.

А. М. Кожевникова[*]

«НА ПРОДЕЛКИ МИЛИЦИОНЕРОВ СЛЕДУЕТ … ОБРАТИТЬ ДОЛЖНОЕ ВНИМАНИЕ…»: ГАЗЕТА «КРАСНОЕ ЧЕРНОМОРЬЕ» О МИЛИЦИИ НОВОРОССИЙСКА В 1920-Е ГОДЫ

Одна из самых остро стоящих проблем отечественной правоохранительной системы – это кадровая проблема. Так было в царской России, так было в советское время, и это справедливо и сегодня. Всегда находятся этому объективные и субъективные причины. Но если говорить о 20-х годах XX в., то в эти годы кадровые проблемы были обусловлены рядом как общественных и экономических, так и сугубо ведомственных проблем – по сути, правоохранительная система Советского Союза практически строилась с нуля. При этом в поисках наиболее оптимальной структуры отвергалось «все старое», постоянно менялись штаты, численность, подчиненность. Ситуация ухудшалась постоянной текучкой кадров и отсутствием кадрового резерва, способного более-менее профессионально выполнять служебные функции. Сотрудников царской полиции по понятным причинам на службу не брали; собственно, профессиональный отбор на службу в ОВД был крайне политизирован, упрощенно говоря, исходя из «правильного» – рабоче-крестьянского – происхождения. И этот подход способствовал попаданию в органы людей с низким образовательным цензом и морально-психологическим уровнем развития. Это продуцировало целый ряд негативных последствий, в числе которых: снижение дисциплины, злоупотребление служебным положением, коррумпированность, рост преступности среди сотрудников, чрезвычайную текучесть кадров, хронический некомплект (несмотря на прогрессировавшую безработицу в стране). Не была лишена подобных недостатков и городская милиция Новороссийска.

Так, в июне 1926 г. в Новороссийске состоялось заседание специальной комиссии, созданной постановлением Президиума Горсовета от 9 июня 1926 г. для рассмотрения сети учреждений и их штатов[1]. На одном из первых заседаний был рассмотрен вопрос о состоянии городской милиции и планах по ее расширению на 1926–1927 бюд-

[*] *Кожевникова Анастасия Михайловна* – старший преподаватель-методист учебного отдела Новороссийского филиала Краснодарского университета МВД России, кандидат исторических наук.

жетный год.

В соответствии со штатной расстановкой, структура городской милиции Новороссийска состояла из 12 позиций – от начальника до уборщицы. При этом на 1925–1926 гг. вакантными оставались следующие должности: заведующий адресным столом, регистратор, конный милиционер. На остальных должностях трудилось 100 человек. Наиболее многочисленной была группа младших милиционеров – 77 сотрудников. Старших милиционеров было всего 9, участковых надзирателей – 6. Одной единицей были представлены такие должности, как помощник начальника милиции, секретарь, машинистка, уборщица, а вот делопроизводителей было 3.

По данным Всесоюзной переписи населения 1926 г., в Новороссийске насчитывалось 67 955 человек наличного населения (мужчин – 34 971 человек, женщин – 32 984 человек), штатных милиционеров, включая начальника милиции и его помощника – 94 единицы; таким образом, на 1 сотрудника милиции приходилось 722 жителя. Ситуация, с учетом криминогенной обстановки в городе, была достаточно критической, видимо, поэтому на следующий бюджетный год планировалось увеличить штатную численность гормилиции до 135 единиц. Вдвое увеличивалось число старших надзирателей, на 13 человек – количество младших милиционеров, а вот старших – всего на 1 единицу. Так же планировалось ввести 3 единицы конных милиционеров. В планах было не только увеличение количества, но и увеличение заработной платы – повышение разряда всем, начиная от начальника (с 14 на 15), и заканчивая уборщицей (с 4 до 6). Кстати, зарплата уборщицы составляла 23 руб. 75 коп., младшего милиционера – 33 руб. 25 копеек, в то время как делопроизводителя – 39 руб. 90 коп.

Однако, в целом по РСФСР на 1 милиционера приходилось около 3500 граждан, таким образом, в Новороссийске дело обстояло не самым худшим образом. Но это если смотреть по чисто формальному признаку.

Если же заглянуть в местные газеты, например, в выпуски «Красного Черноморья» за июнь–июль того же 1926 г., мы увидим, что работа городской милиции была настолько неудовлетворительной, что образ городского стража правопорядка рисовался весьма мрачными красками. И этот образ, пожалуй, довольно точно отражает реальное положение дел – низкий социальный статус милиционера, неудовлетворительное материальное содержание, низкий уровень грамот-

ности, пониженный уровень социальной ответственности и прочее.

Проиллюстрирую вышесказанное примерами из газеты «Красное Черноморье» за июнь–июль 1926 г. На 53 выпуска газеты, вышедших за этот период, приходится 27 заметок, посвященных городской милиции (не считая ежедневную рубрику «Происшествия»), из них 17 носят негативных характер.

Практически в каждом выпуске «Красного Черноморья» так или иначе появлялись статьи и заметки, касающиеся деятельности органов внутренних дел. Чаще всего это были заметки о разного рода происшествиях и судебных делах по ним. К сожалению, среди происшествий криминального характера немало отметились и сотрудники новороссийской милиции. Достаточно перечислить заголовки: «А милиция спит!», «Вот так милиционеры!», «Милицейские художества», «Милицейские безобразия», «Милиционер-вымогатель», «Ограбление иностранца. Милиционеры ограбили помощника капитана греческого судна», «Милицейские проделки», «Поднять квалификацию милиции», «Любовные похождения милиционера».

Так, из заметки «Вот так милиционеры!»[2], опубликованной 6 июня 1926 г., мы узнаем, что 30 мая того же года в полдень в одном из районов города раздались крики и стоны. Автор заметки, некий Владилен Грустный, поспешил узнать, в чем дело. Придя на шум, он видел следующее «Два пьяных милиционера Хайнов и Вас. Семиков и столько же рабочих открыли между собой кулачный бой. В результате вышло то, что милиционерам разбили "физии", так как они пили вместе, а платить не хотели»[3]. Один из милиционеров, взяв из участка винтовку, стал угрожать убийством своему обидчику. В конце заметки рабочие в лице гражданина Грустного обращаются к административному отделу гормилиции с просьбой «расследовать это дело и таких милиционеров, дискредитирующих советскую власть, отдать под суд»[4].

2 июля вышла следующая заметка с говорящим названием – «Милицейские художества». Корреспондент, назвавшийся Случайным, сообщает, что пару дней назад в городские купальни перед закрытием заявилась компания из пяти нетрезвых товарищей. Оскорбив служащего купален не только словом, но и действием («они из служащего сделали "футбол", бросая его из стороны в сторону, а также грозя сбросить в море»), один из компании оповестил всех о своих властных полномочиях: «*Я Фетисов начальник 2-го уч. милиции. Кто мне не разрешит тому я морду побью! Я требую, чтобы двери ку-*

пальни раскрылись шире. Фетисов уже пытался протянуть руку, чтобы набить морду первому попавшемуся»[5]. Ситуация получила неожиданное разрешение с появлением начальника милиции Васильева, который, будучи сам пьян, беспомощно пытался урезонить буянившего Фетисова. Дело кончилось тем, что окружающие вызвали постового милиционера, который, однако, не смог ничего предпринять в виду того, что перед ним находилось его собственное начальство. Корреспондент завершает свое сообщение обращением к адмотделу с надеждой, что тот немедленно «*вышвырнет из рядов милиции тех, кто ее так позорит»*[6].

Милиция и ее действия не просто освещаются в газете, но и частенько высмеиваются. Так в этот же период в «Красном Черноморье» опубликованы фельетон «Дневник милиционера» и очерк в жанре трагифарса «Самоубийство».

Показательно, насколько активны и наблюдательны были горожане в своем присмотре за стражами правопорядка! Любой проступок тут же становился достоянием общественности, да еще и освещался в прессе. Однако, стоит отметить, что заметки и статьи оказывали положительное влияние на состояние дел: так, уже 4 июля в газете сообщается, что участники дебоша в купальнях Фетисов и Васильев были сняты со своих должностей[7], а 6 июля вышло интервью с председателем новороссийского Горсовета К. И. Ивановым под заголовком «Аппарат милиции будет оздоровлен»[8].

10 июля вышла любопытная заметка под названием «Поднять квалификацию милиции», в которой рассказывалось о докладе народного следователя 2 участка на заседании административно-военной секции. Безымянный автор заметки не только приводит данные из доклада (количество дел, из них законченных, возвращенных для дополнения дознания и т. п.), но и данные газеты по тем же позициям, которые отличаются от цифр в докладе! Далее следует вывод: «… органы дознания (милиция и уголовных розыск) плохо ведут дела, они плохо знакомы с соответствующими законодательствами. Необходимо поднятие их квалификации, что в значительной мере облегчит работу следователей»[9].

Подводя итог, отметим, что журналисты и корреспонденты «Красного Черноморья» постоянно находились в самой гуще событий, происходящих с местной милицией, отражая в заметках буквально все события, связанные с правоохранителями – от описания уголовных происшествий до отчетов о проведении партийного дня у ми-

лиционеров[10]. И появлялись заметки буквально на следующий день после описываемого события. И уже через пару дней следовала обратная связь в виде сообщений о наказании или увольнении провинившихся сотрудников. Таким образом, можно утверждать, что газета исполняла воспитательную функцию по отношению к городской милиции и способствовала «оздоровлению кадров».

© Кожевникова А. М., 2018

[1] Управление архива муниципального образования г. Новороссийска. Ф. 8. Оп. 1. Д. 115. Л. 3.
[2] *Вот* так милиционеры! // Красное Черноморье. 1926. 6 июня. С. 6.
[3] Там же.
[4] Там же.
[5] *Милицейские* художества // Красное Черноморье. 1926. 2 июля. С. 5.
[6] Там же.
[7] *Фетисов* и Васильев сняты // Красное Черноморье. 1926. 4 июля. С. 5.
[8] *Аппарат* милиции будет оздоровлен // Красное Черноморье. 1926. 6 июля. С. 5.
[9] *Поднять* квалификацию милиции // Красное Черноморье. 1926. 10 июля. С. 5.
[10] *У милиционеров* // Красное Черноморье. 1926. 1 июля. С. 2.

Л. В. Карнаушенко*

ОБРАЗ СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ, АКТУАЛЬНЫЕ РИСКИ В МАССОВО-КОММУНИКАТИВНОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Современное российское общество характеризуется масштабными трансформационными процессами, связанными с вхождением в социальную жизнь информационно-компьютерных технологий, Интернета, расширившихся возможностей глобального спутникового телевидения, резкого роста коммуникационного потенциала мобильной телефонной связи. В начале XXI в. происходит переопределение функционального репертуара социального института массовой коммуникации. Воздействие электронно-коммуникативных инструментов на сознание человека существенно превосходит ранее известные в истории подобные процессы. Новизна современной ситуации заключается в том, что все возрастающее значение имеет расширившийся доступ к трансляционным возможностям массовой коммуникации. Стоит заметить, что именно в современных условиях функционирования системы массовой коммуникации происходит ее значительная демократизация, снимаются многие существовавшие веками барьеры к присвоению вещательной инициативы, прежде всего, представителями неэлитарных слоев населения.

В частности, в Интернете все чаще обычные люди получают возможность воздействовать на сознание и поведение массовой аудитории. Их сообщения становятся доступными для остальных пользователей, происходит комментирование их высказываний, осуществляются репосты. Как следствие, ослабляются барьеры доступа к формированию общественного и индивидуального сознания, что становится атрибутивной характеристикой современной коммуникационной системы общества.

Учитывая особенности функционирования института массовой коммуникации в обществе XXI в., следует обратить внимание на возникновение проблемной ситуации, связанной именно с расширившимися возможностями воздействия на сознание аудитории со стороны различных социальных акторов. Подобные варианты влияния связа-

* *Карнаушенко Леонид Владимирович* – начальник кафедры теории и истории права и государства Краснодарского университета МВД России, доктор исторических наук, профессор, Почетный сотрудник МВД России.

ны, в том числе, с образами различных явлений, структурных элементов социума, ключевых социальных процессов, конструируемых в массовом сознании медиа-структурами. Именно проблематика отрицательного или положительного воздействия на аудиторию в аспекте изменения ее ценностей, мировоззрения, морально-нравственных основ является весьма актуальной в настоящее время.

Необходимо обратить внимание на то, что в современном информационном обществе критически важной является репрезентированность того или иного объекта в массово-коммуникативном пространстве. Именно имиджевое представление организаций, их сотрудников во многом определяет эффективность их функционирования, основанное на символическом капитале – позитивном отношении со стороны большинства населения. Так, институт полиции в России, центральный элемент которого – профессиональная деятельность сотрудников полиции, – серьезно зависит от сложившегося имиджевого представления. Именно позитивный имидж позволяет добиться осознанного, добровольного, инициативного сотрудничества большинства населения с полицией. В этой связи, отнюдь не случайно, именно «в период реформирования МВД России особую важность приобрел такой показатель, как общественное мнение населения о деятельности полиции, ее отдельных подразделений (на основе независимых источников эмпирической социологической информации). Внутренняя ведомственная статистика уже не может рассматриваться как основной критерий оценки работы полиции»[1].

Следует заметить, что имиджевое представление организаций, институтов, структур, явлений конструируется в общественном мнении. Именно на создание определенного позитивного образа в общественном мнении направлены усилия коммуникаторов, стремящихся воздействовать посредством внедрения определенных социокультурных, мировоззренческих конструктов, несущих позитивную смысловую направленность конструируемого образа. Подобные действия профессиональных коммуникаторов представляют собой системно организованную последовательность мероприятий.

Как полагает С. И. Окс, «в организации работы по формированию положительного имиджа следует придерживаться следующей схемы. Уровень доверия формирует уважение. Наличие уважения обусловливает поддержку населения. Наличие уважения и поддержки – основа формирования положительного имиджа»[2].

Необходимо учитывать тот факт, что мероприятия по формиро-

ванию положительного имиджа осуществляются в системе массовых коммуникаций, характеризующейся наличием достаточно жесткой конкурентной среды; множество субъектов коммуникативного процесса борются за возможность влияния на сознание аудитории. Ключевыми игроками здесь выступают масс-медиа – институциональные структуры, обладающие высоким потенциалом формирования общественного мнения.

Как отмечают исследователи, «современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью, как средств массовой информации, так и самой информации. Имидж, репутация становятся одним из ведущих факторов влияния на формирование представлений людей об окружающем мире и, в конечном итоге, на их поведение. Успешность функционирования государственной структуры во многом зависит от степени ее присутствия в информационном поле»[3].

Именно поэтому основные усилия по формированию имиджа российской полиции и полицейских сосредоточены на налаживании эффективного взаимодействия со СМИ, что вполне объяснимо, учитывая их положение в системе массовых коммуникаций. В данном аспекте представляется особенно важным преодолеть формализм и бюрократизированность в процессе конструирования имиджевого представления, так как в условиях современной предельно перегруженной коммуникационной системы банальные, шаблонные сообщения не имеют серьезных шансов на успех.

Как указывает О. В. Ушакова, «начиная с первого дня реформирования, полиция приступила к целенаправленному формированию своего образа. Теперь она представляется как беспристрастный, открытый для общества орган, осуществляющий свою деятельность в точном соответствии с законом, стремящийся обеспечить общественное доверие и поддержку граждан. Современное видение реформирования системы органов внутренних дел немыслимо без активного взаимодействия с населением, которое, в свою очередь, способно подпитывать полицию новыми идеями по совершенствованию деятельности в сфере обеспечения общественного порядка»[4].

Следует заметить, что действия по формированию позитивного имиджа полиции и ее сотрудников предполагают, с одной стороны, такую организацию массово-коммуникативного воздействия на аудиторию, где в центре внимания были бы позитивно окрашенные сообщения, с другой стороны, необходима организация мониторинга всего контента, в том числе и Интернет-пространства, с целью отслежива-

ния и реагирования на отрицательно окрашенные сообщения, которых также немало.

В процессе работы над имиджевым представлением российских полицейских весьма важно установить и поддерживать обратную связь с управляемым объектом. Подобные действия позволят значительно повысить эффективность осуществляемых мероприятий, вовремя обнаружить и устранить возможные проблемы.

Как справедливо отмечают исследователи, «социальная значимость общественного мнения о деятельности полиции растет пропорционально процессам демократизации в нашей стране и является индикатором становления правового государства и гражданского общества. Реформирование МВД, включение в систему оценки деятельности полиции результатов социологических опросов населения свидетельствуют о планомерном и поступательном движении в направлении модернизации правоохранительной системы России в целом»[5].

Существенной проблемой в процессе конструирования позитивного имиджа российских полицейских выступают периодически появляющиеся в системе массовых коммуникаций негативные сообщения, акцентирующие внимание на реальных или мнимых нарушениях полицейскими законов. Подобные сообщения, попав в медиа среду (особенно опасны в данном контексте социальные сети Интернета), обладают значительным деструктивным потенциалом и способны разрушить кропотливо создаваемую профессиональными коммуникаторами имиджевую конструкцию. В целях осуществления профилактических и мониторинговых мероприятий в сфере имиджевого представления, целесообразно активно использовать потенциал практической социологии. Именно социологические исследования общественного мнения о работе сотрудников полиции позволяют учитывать имеющиеся нарушения, дисфункциональные и дезорганизационные аспекты в деятельности подразделений МВД, а также отдельных сотрудников полиции. В этой ситуации деятельность полицейских становится прозрачной, они чувствуют значительную ответственность за свои действия[6].

Становится очевидным, что имиджевое представление о российских полицейских тесным образом интегрировано в структуры общественного мнения; подобные смысловые конструкты можно рассматривать как совокупность имеющихся в обществе взглядов, оценок, суждений по социально значимым для населения проблемам, которые, как известно, могут создаваться СМИ, сериалами, художествен-

ными фильмами и т. д. и не совпадать с реальным положением дел[7].

Рассматривая процесс формирования имиджа российских полицейских, следует обратить внимание на социокоммуникативный контекст, в котором осуществляется реализация данных целевых установок. Следует заметить, что трансперсональная коммуникация XXI в. формирует новые, ранее не фиксировавшиеся ни исследователями, ни практическими работниками факторы генезиса имиджевого представления социальных объектов.

В процессе формирования имиджа полиции целесообразно учитывать взаимосвязь и взаимовлияние трех различных факторов:

1) целенаправленных действий со стороны МВД и структур, представляющих интересы МВД, в целях формирования позитивного представления о российской полиции и полицейских;

2) стихийных коммуникативных действий, как со стороны масс-медиа, так и непрофессиональных Интернет-коммуникаторов, имеющих положительную и отрицательную направленность по отношению к полиции и полицейским;

3) целенаправленных негативных коммуникативных действий, осуществляемых индивидами, организациями, группами, общностями, субкультурами с антиправовыми, антисоциальными установками – от радикальной политической оппозиции до организованной преступности.

В этой связи сложно рассуждать о наличии односторонней возможности управления формированием имиджа полиции и полицейских. В данном случае имеет место взаимодействие нескольких разнонаправленных векторов коммуникативного процесса. Именно поэтому элементы имиджевого представления российских полицейских зачастую бывают противоположными по смыслу и содержанию: наряду с явными положительными чертами соседствуют и отрицательные. Данная конструкция постепенно перемещается в сферу искусства, массовой культуры, когда в сериалах, художественных фильмах сотрудники полиции предстают одновременно как борцы с преступностью и, одновременно, как правонарушители. Подобная парадоксальная картина активно внедряется в сознание массовой аудитории.

Рассмотрим сложившуюся ситуацию на примере фильмов и сериалов, где главными героями выступают сотрудники российской полиции. Одним из самых популярных среди телезрителей сериал «Глухарь». Главный герой в нем в целом выступает за всё хорошее и на

стороне добрых людей. Однако каждую серию мы можем наблюдать, как он с лёгкостью нарушает то один, то другой закон, но всё это делается в интересах поимки более серьёзных нарушителей. В последние годы в телеэфире на разных каналах сосуществуют такие разные полицейские как представители многосезонных «Ментовских войн», и страж порядка нового типа из сериала «Полицейский на Рублевке». Последний сериал рассказывает историю богатого парня, который после смерти родителей ищет справедливости, но не очень уставными методами[8].

Стоит обратить внимание и на сериал «Невский», главным героем которого является капитан полиции Павел Семенов. Работая в спальном районе Санкт-Петербурга, Павел привык действовать быстро и уверенно, поскольку от этого зависит его жизнь. Он должен быть осторожен на службе ради своей семьи – жены Юли и сына Саши. Однажды Павел спасает дочь влиятельного бизнесмена, и тот в благодарность договаривается о переводе капитана в престижный Центральный район. Однако тут Павел сталкивается с новым коллективом, который совершенно не близок ему по духу. Капитан привык упорно работать и бороться с преступностью, однако его коллеги сосредоточены лишь на том, как бы «срубить» побольше денег[9]. Подобных произведений массовой культуры представлено значительное количество в массово-коммуникативном пространстве. При этом эффекты от демонстрации подобных сообщений просчитываются и оцениваются недостаточно полно, как современной наукой, так и практикой.

Отдельной гносеологической проблемой выступает оценка рисков и угроз в контексте сложившейся ситуации. Стоит отметить, что прогнозирование развития событий в аспекте потенциала управления имиджем российской полиции предполагает всесторонний анализ ряда субъективных и объективных факторов. Необходимо отметить наличие ряда сложностей, детерминированных неопределенностью перспектив развития самой коммуникационной системы, где с каждым годом все более существенную роль начинает играть сеть Интернет, проникающая во все основные сферы и подсистемы, представляющая собой инновационный симбиоз межличностной, групповой и массовой коммуникации. За последние 10–15 лет наблюдалось стремительное развитие средств и способов передачи информации, трансляции сообщений; именно так возникла нынешняя конфигурация коммуникационной системы. Одновременно генезис структур инфор-

мационного общества сформировал устойчивый социальный запрос на обладание информационными ресурсами и информационными активами, к числу которых относится и позитивный имидж. Однако социум продолжает развиваться, появляются новые научно-технические открытия в сфере приема-передачи социальной информации. В этой связи прогнозирование развития событий должно предполагать весьма вероятное появление новых технико-технологических изменений, социальные последствия которых в настоящее время весьма сложно просчитать. Для осуществления прогнозных суждений необходимо ответить на ряд вопросов, в том числе:

Как будет расти аудитория Интернета (в количественном и качественном аспектах)? Какие дополнительные коммуникативные функции получат сотовые телефоны? Как изменится общая социально-политическая обстановка в стране? Будут ли преодолены имеющиеся системные социальные проблемы? Какие изменения произойдут в системе массовых коммуникаций?

Не обладая достоверной информацией по ряду обозначенных вопросов, построение адекватного прогноза представляется необоснованным. Становится очевидным, что с каждым годом все более усиливается социальная значимость именно горизонтальных коммуникативных потоков, воплощением которых стала сеть Интернет. Позиционируемые как некие «народные новости», социальные сети Интернета, а также продукция некоторых электронных и печатных СМИ, предоставляют широкие возможности для «альтернативной» коммуникации. В результате, наряду с очевидными тенденциями демократизации, весьма зримо проявляются элементы хаоса, вседозволенности, волюнтаризма. Особенно опасны подобные проявления применительно к сфере конструирования имиджевого представления о сотрудниках российской полиции.

Основные проблемы современной массовой коммуникации видятся нам в том, что происходит переоценка и переопределение традиционных ролей акторов в процессе массово-коммуникативного воздействия. Наблюдается постепенный переход вещательной инициативы от профессиональных к непрофессиональным коммуникаторам. Именно поэтому возникают многие риски и угрозы для позитивного имиджевого представления о сотрудниках полиции. Неопределенность в процессе воздействия на массовую аудиторию приводит к возникновению ряда отрицательных факторов, деформирующих имиджевое представление о сотрудниках российской полиции. Именно

поэтому, зачастую, мнения отдельных граждан, проявляющих активность в сети Интернет, а также стремление ряда телеканалов к получению максимальной прибыли способствуют генезису негативного эффекта, нивелирующего усилия специалистов в сфере управления имиджевым представлениям, а также многочисленные факты реальных заслуг обычных сотрудников российской полиции.

© Карнаушенко Л. В., 2018

---

[1] МВД России будет изучать общественное мнение о полиции. – http://www.zaks.ru/new/archive/view/84028 (дата обращения: 10.08.2012).

[2] *Окс С. И.* Технологии формирования имиджа силовых структур // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Филология. Журналистика. 2010. № 2. С. 195.

[3] Там же. С. 194–195.

[4] *Ушакова О. В.* Процесс формирования образа сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации (на примере участковых уполномоченных полиции Хабаровского края): Дис. … канд. соц. наук. Хабаровск, 2015. С. 3.

[5] *Капралова С. В.* Механизмы формирования общественного мнения о деятельности полиции в современной России: Дис. … канд. соц. наук. Краснодар, 2013. С. 54.

[6] *Куликов Е. М., Карнаушенко Л. В., Кубякин Е. О., Городненцев Г. А.* Эмпирические социологические исследования общественного мнения о деятельности полиции: методологические, методические и организационно-технические аспекты. Краснодар, 2013. С. 14–15.

[7] Там же. С. 16.

[8] Как советский мент стал полицейским: кино и реальность. – http://info.sibnet.ru/article/500520/ (дата обращения 12.01.2018).

[9] Невский смотреть онлайн. – https://www.ivi.ru/watch/nevskij (дата обращения 14.09.2017).

Ю. А. Кошкарова*

АРТ-ВИЗУАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА В ФОРМИРОВАНИИ БЛАГОПРИЯТНОГО ИМИДЖА СОТРУДНИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Вопрос формирования благоприятного имиджа является одним из наиболее актуальных в деятельности правоохранительных органов любого государства. Степень доверия граждан правоохранительным органам прямо пропорциональна их желанию активно сотрудничать с органами правопорядка, что обусловливает эффективность результата работы самой правоохранительной системы в целом.

Проблема улучшения имиджа полиции в последние годы находится в центре внимания Министерства внутренних дел[1], много шагов было предпринято в этом направлении, и не зря.

В постперестроечные годы уровень доверия граждан к милиции упал до 25–30 %[2]. Накануне реформы МВД в 2010 г., по оценкам ВЦИОМ, доверие к правоохранителям выражали только 40 % респондентов, в 2011 г. этот показатель достиг отметки 52 %[3]. Примерно на уровне 47–54 % этот показатель оставался до 2017 г.[4] В 2017 г. доверие к полиции выразили 67 % россиян[5], более того, в этих условиях взаимодействовать и помогать полиции готовы от 59 до 90 % граждан.

По мнению экспертов, такой резкий скачек доверия к полиции связан с реальным улучшением имиджа полиции в последние годы, с тем, что полиция стала более открыта и близка к народу, важным фактором также является высокий рейтинг в глазах общественности главы МВД Российской Федерации Владимира Колокольцева, который входит в пятерку наиболее одобряемых министров правительства[6].

Все это говорит, что МВД работает в правильном направлении по данному вопросу. Однако данный показатель еще сильно отстает от уровня доверия полиции в некоторых европейских странах (88–90 % – Германия, 96 % – Финляндия, 98 % – Швеция и т. д.)[7].

Имидж правоохранительных органов складывается из нескольких составляющих. Прежде всего, конечно, важно качество и эффективность работы самих сотрудников полиции. Немаловажным фактором являются особенности их непосредственного взаимодействия с

* *Кошкарова Юлия Александровна* – доцент кафедры гуманитарных, социально-экономических и информационно-правовых дисциплин Новороссийского филиала Краснодарского университета МВД России, кандидат культурологии.

гражданами. И здесь довольно серьезные подвижки. По мнению россиян, современного полицейского отличают: опрятность (77 %), вежливость (66 %), дружелюбие (66 %), порядочность (65 %), храбрость (65 %), компетентность (64 %), готовность оказать помощь (64 %)[8]. Важной составляющей является повышение степени открытости правоохранительной системы: деятельность общественных советов при МВД, регулярные заявлении и комментарии официальных представителей министерства в СМИ.

В последние годы много говорят об обращении к опыту прошлого, и не случайно. Эффективный опыт целенаправленного формирования благоприятного имиджа правоохранительной системы был предпринят в СССР в 1960-е годы. Среди направлений данной деятельности были:

– расширение связей милиции с общественными организациями, трудовыми коллективами, широкими массами населения (Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению»);

– проявление вежливости, тактичности, чуткости и справедливости в общении с гражданами (Приказ МВД от 2 июня 1969 г. № 235 «О вежливом и внимательном отношении работников милиции к гражданам»);

– усиление взаимодействия со СМИ (приказ Министерства внутренних дел СССР и Комитета по телевидению и радиовещанию при Совете Министров СССР № 452/382 от 14 ноября 1969 г. «Об усилении пропаганды средствами радио и телевидения деятельности органов внутренних дел и работы общественности по укреплению социалистического порядка»; Приказ МВД от 22 мая 1975 г. № 119 «Об улучшении использования средств массовой информации в деятельности органов внутренних дел»).

В результате такой целенаправленной деятельности только за первое полугодие 1969 г. в местной прессе РСФСР было опубликовано свыше 2500 статей по различным правовым вопросам. В 1970-х годах ежемесячно выходят документальные киноочерки о деятельности милиции.

Не стоит забывать, что значительная часть добропорядочных граждан редко сталкивается с представителями закона в силу своей законопослушности. В связи с этим образ сотрудника правоохранительных органов у данной аудитории формируется, в значительной

степени, посредством СМИ, а также под воздействием арт-визуальных форм искусства.

Роль визуальных образов в формировании общественного мнения (как известно, художественные образы воспринимаются человеком некритично и оказывают прямое воздействие на формирование стереотипов) современными российскими специалистами часто недооценивается или упускается из виду. В то же время данный способ воздействия на общественное сознание активно использовался в СССР. Не случайно 3 октября 1969 г. вышел приказ МВД СССР № 349 «О создании при МВД СССР Художественной студии».

Анализ советского графического материала (плакаты и открытки), посвященного правоохранительным органам позволяет сделать следующие выводы о внедряемых в общественное сознание характеристиках сотрудника НКВД – МВД:

– открытость и дружелюбность (сотрудники изображаются в фас или профиль с открытой улыбкой);

– забота о населении, близость к народу (изображение участливого взаимодействия с гражданами, особенно с детьми, совместного патрулирования улиц);

– надежность (серия плакатов 1960–1980 гг., отражающих будни сотрудников милиции, которые «всегда на посту»);

– профессионализм и непримиримость в борьбе с преступностью (изображения сцен задержания и расследования, серия персонифицированных открыток, посвященных профессиональным заслугам конкретных сотрудников);

– стремление к знаниям и саморазвитию (призывы к повышению образования, образ «милиционер, читающий книгу»).

В современном арт-визуальном искусстве образ сотрудника полиции, представлен, преимущественно, карикатурными сюжетами негативного плана. Положительный образ сотрудника ОВД встречается крайне редко и, как правило, носит ностальгический характер. Поэтому вопрос об использовании арт-визуальных средств, содержащих позитивные информационные коды, и способствующих формированию положительного имиджа сотрудника правоохранительных органов остается до сих пор не решенным.

© Кошкарова Ю. А, 2018

[1] *Авдейко А. Г.* Защита деловой репутации ОВД в современных условиях. – http://www.ormvd.ru/pubs/102/15604/ (дата обращения: 20.01.2017); Образ современного полицейского. Кто и как его формирует. – https://66.мвд.рф/gumv

d/Obshhestvennij_sovet/Novosti_o_dejatelnosti_obshhestvennogo_s/item/7639991 (дата обращения: 22.01.2017); Работа полиции: доверие и оценки. – https://мвд.рф/publicopinion (дата обращения: 12.01.2017).

[2] *Гудков Л., Дубин Б., Леонова А*. Милицейское насилие и проблема «полицейского государства» // Вестник общественного мнения. 2004. № 4(72). Июль–август. – http://ecsocman.hse.ru/data/418/971/1219/04-gudkov-31-47.pdf (дата обращения: 20.01.2018).

[3] ВЦИОМ: уровень доверия россиян к правоохранительным органам растет. – https://ria.ru/society/20141107/1032140642.html (дата обращения: 10.01.2018).

[4] ВЦИОМ: Работа полиции: доверие и оценки. – https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115938 (дата обращения: 30.01.2018); ВЦИОМ: уровень доверия россиян к правоохранительным органам растет. – https://ria.ru/society/20141107/1032140642.html (дата обращения: 10.01.2018).

[5] Пресс-выпуск № 3510. Работа полиции: доверие и оценки на максимуме! – https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116513 (дата обращения: 30.01.2018).

[6] Пресс-выпуск № 3510. Работа полиции: доверие и оценки на максимуме!. – https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116513 (дата обращения: 30.01.2018).

[7] *Майоров В. И., Севрюгин В. Е.* Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 35. С. 101; Охрана порядка по-фински. – https://ria.ru/ocherki/20120518/651954685.html (дата обращения: 10.01.2018); Полиции доверяют 96 % жителей Финляндии. – http://fontanka.fi/articles/30769/ (дата обращения: 10.01.2018); *Шклярук М.* Траектория уголовного дела в Германии: оправдательный уклон? СПб., 2017. С. 12.

[8] Пресс-выпуск № 3510. Работа полиции: доверие и оценки на максимуме! – https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116513 (дата обращения: 30.01.2018).

К. А. Нефедова*

РОЛЬ СМИ В ФОРМИРОВАНИИ НЕГАТИВНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНФОРМАТОРОВ, ОКАЗЫВАЮЩИХ СОДЕЙСТВИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМ ОРГАНАМ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Развитие института информирования правоохранительных органов о правонарушениях в России – это процесс, тесно связанный с формированием общественного мнения. В справочных изданиях «общественное мнение» определяется как выраженное в форме определенных суждений идей и представлений, отношение социальных групп к явлениям или проблемам социальной жизни, затрагивающим общие интересы[1]. Российский социолог Б. А. Грушин утверждает, что «оно напоминает атмосферное давление: невидимо невооруженным взглядом, но весьма ощутимо»[2].

Выступая духовно-практическим феноменом, общественное мнение является сплавом рационального, эмоционального и волевого компонентов, поскольку оно не только существует в сознании людей, но и выражается публично, выступая в качестве мощного средства общественно-политического воздействия. Оно способно оказать существенное влияние (как положительное, так и отрицательное) на развитие деятельности информаторов, оказывающих содействие правоохранительным органам в охране общественного порядка.

Стоить отметить, что общим вопросам взаимодействия общественного мнения и официальной власти немало внимания уделено в работах О. Иванова, Б. Капустина, И. Клямкина, В. Ильина, С. Кара-Мурзы, А. Ковлера и других авторов. Существенным фактором формирования общественного мнения авторы рассматривают освещение тех или иных вопросов в средствах массовой информации.

Социолог общественного мнения Э. Ноэль-Нойман подчеркивает, что в обществе существует два основных источника, формирующих общественное мнение. Первый источник заключается в непосредственном наблюдении индивида за конкретными ситуациями и фиксации отношения к ним окружающих. Второй источник представ-

* *Нефедова Ксения Александровна* – адъюнкт кафедры теории и истории государства и права Нижегородской академии МВД России.

ляет СМИ и порождаемый ими «дух времени». При этом роль СМИ постоянно растет из-за совершенствования информационных технологий, позволяющих успешно манипулировать массовым сознанием[3].

В связи с этим, нам представляется вполне разумным рассуждать о том, что незаинтересованность граждан в оказании содействия правоохранительным органам в вопросе борьбы с преступностью, вызвана рядом причин, одной из которых является формирование в СМИ негативного общественного мнения о деятельности информаторов.

Нами проведен краткий анализ публикаций, рассматривающих отдельные вопросы работы информаторов, который показал, что в своем большинстве они содержат негативные комментарии, характеризующие действия информаторов как стукачество, доносительство и даже предательство. Мы полагаем, что отдельные представители средств массовой информации, изучающие вопрос работы информаторов, не задумывались в своих выводах о том, что так называемые стукачи, доносители и сексоты в своей деятельности содействуют в раскрытии тяжких и особо тяжких преступлений. Сюда же стоит отнести предотвращение террористических актов, недопущение массовых беспорядков, в которых может погибнуть большое количество людей. Также уместным будет сказать о том, что данные факты очерняют имидж людей, рискующих жизнью ради их безопасности. Вероятнее всего это происходит потому, что работа информаторов остается за рамками статистических данных, а популярность становится приоритетным направление в карьере представителей в мире масс-медиа. Однако этот факт подтверждается выдержками из названий и краткой характеристикой статей известных Интернет-изданий: «МВД запросило на "стукачей" 280 млн рублей»[4]. Нелогичным является тот факт, что авторы данной статьи признают, что большое количество преступлений правоохранительные органы предотвращают или раскрывают благодаря своевременной помощи информаторов. Вместе с этим они пренебрежительно называют данных лиц стукачами, а их деятельность доносами. Вот названия лишь некоторых статей: «Теперь стукач на России – это почетная профессия!». Аннотация данной статьи содержит следующее: «Павлики Морозовы и Иуды получили возможность получать на России пенсию за свою "работу"»[5]. «В народные "стукачи" записались 39 тыс. татарстанцев». В статье упоминается о работе сервиса «Народный инспектор», который позволяет активным гражданам оставлять уведомления о нарушениях правил дорожного движения[6]. Список публикаций такого содержания можно

продолжить.

Помимо печатных средств массовой информации, негативное отношение к информаторам, оказывающим содействие в борьбе с преступностью, поддерживают кино и телевидение.

Автор Интернет-публикации Эрик Снарский дал ответ на свой вопрос о том, кто такие «стукачи» в кино и на телеэкранах. Он поясняет, что их описание ассоциируется с «некрасивыми, ущербными, порочными людьми, они полностью противопоставлены героям, которые практически никогда не стучат»[7]. Наряду с этим, автор подчеркивает, что сводки новостей о количестве раскрытых преступлений правоохранительными органами, обходят стороной работу информаторов. В связи с этим, гражданам, не имеющим отношения к деятельности правоохранительных органов, чаще всего, неизвестно, что большинство преступлений никогда не были бы раскрыты, не будь информации, своевременно предоставленной от информаторов.

Вместе с этим, мы хотим указать на то, что СМИ «практически не реализует такую важную функцию в процессе формирования общественного мнения по проблемам правоохранительной практики как "agenda-setting-function" ("теория повестки дня")[8]. Суть данной функции состоит в отборе новостей для освещения, путем выдвижения в фокус общественного внимания приоритетных проблем и тем реформируемого общества. Стоит отметить, что сюда почти не входят проблемы, входящие в компетенцию органов внутренних дел. Особенно это относится к освещению фактов сотрудничества и взаимодействия общественности с органами правопорядка, вопросов юридической помощи населению, объективного отражения положительных моментов работы правоохранительной деятельности.

Обычно говорят: глас народа – глас Божий. Но в общественном сознании под воздействием средств массовой информации могут формироваться искаженные представления о социально-правовой ценности того или иного института, а коренные интересы социума подменяться искусственно навязанными.

С учетом вышесказанного, логично предположить, что на сегодняшний день в общественном мнении российских граждан, средствами массовой информации сформировано устойчивое представление об отрицательной роли информаторов. Соответственно, их социальный статус имеет негативную окраску. Такой результат, как нам кажется, является следствием излишней эмоциональности, преобладания критических аспектов в содержании публикаций и передач, не-

достатка аналитических материалов. В связи с этим, данная проблема требует основательного доктринального осмысления, и разработки комплекса мер, которые позволят кардинальным образом изменить оценочный вектор деятельности лиц, проявляющих правовую активность в сфере обеспечения законности и правопорядка.

© Нефедова К. А., 2018

[1] *Краткий* психологический словарь / Сост. Л. А. Карпенко; Под общ. ред. А. В. Петровского, М. Г. Ярошевского. М., 1995.

[2] *Грушин Б. А.* Мнение о мире и мир мнений. М., 1967. С. 17–18.

[3] *Ноэль-Нойман Э.* Общественное мнение. Открытие спирали молчания. М., 1996. С. 351.

[4] http://izvestia.ru/news/493023 (дата обращения: 12.01.2018).

[5] http://cheslavsky.livejournal.com/ (дата обращения: 25.01.2018).

[6] http://www.business-gazeta.ru/article/136676/ (дата обращения: 18.01.2018).

[7] http://www.jamajo.lv/sshow.php3/id-10/ (дата обращения: 05.02.2018).

[8] *Комлев Ю. Ю.* Органы внутренних дел и средства массовой информации: от общественной осведомленности к оптимальному взаимодействию. Казань, 2001. С. 111–116.

Е. В. Чупракова*

ОБРАЗ СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ В КИНО

Как бы печально это не звучало, но достаточно большую часть времени современный человек проводит перед экраном телевизора, монитора компьютера при просмотре развлекательных или интеллектуальных телепередач. Одним из излюбленных способов проведения досуга был и есть – просмотр художественных фильмов. Зрительные образы сильно воздействуют на сознание человека, формируя его представления о том или ином, что показывается ему. Кроме того, благодаря кинокартинам можно сложить мнение о каких-либо событиях, людях и так далее, что и происходит в случае с рассматриваемой нами темой, а именно, образом полиции.

В странах Запада в создание положительного образа полицейского вкладываются огромные средства. По государственным заказам снимаются крупнобюджетные боевики, триллеры, телесериалы с участием мировых кинозвезд: «Спрут» – Италия; «Комиссар Лиа Зоммер» – Германия; «Улицы Сан-Франциско», «Санта Барбара», «Крутой Уокер, или Правосудие по-техасски», «Коломбо», «Секретные материалы», «Никита», «Детектив – Нэш Бриджес» – США; «Суинни – летучий отряд», «Типа крутые легавые», «Мисс Марпл», «Она написала убийство» – Великобритания; «Слово полицейского», «Комиссар Наварро», «Видок», «Кэндис Ренуар» – Франция и многие др.

Фильмы о сотрудниках правоохранительных органов, например «Молчание ягнят», «Основной инстинкт», «Каннибал», становятся лучшими фильмами года и обладателями престижнейших кинопремий «Оскар». Образы бесстрашных, честных, умных, обаятельных полицейских на экране воплощают мировые звезды: А. Делон, Ж. Депардье, А. Шварценеггер, М. Дуглас, С. Сталоне, Аль Пачино, М. Плачидо и др. Им не уступают в профессионализме А. Жирардо, Дж. Фостер, Н. Кидман и другие кинодивы, сыгравшие роли женщин-полицейских.

Средства массовой информации представляют лучшее эфирное время для демонстрации фильмов, передач и программ о полиции, тем самым усиливая достаточно впечатляющую картину о стражах

* *Чупракова Екатерина Валерьевна* – преподаватель кафедры гуманитарных, социально-экономических и информационно-правовых дисциплин Новороссийского филиала Краснодарского университета МВД России.

порядка и воспитывая граждан в духе уважения закона. На специальных курсах, где занятия проводят руководители телекомпаний и известные телеведущие, сотрудников полиции обучают «в выгодном свете» выступать по телевидению и радио, вызывая у граждан симпатию и желание взаимодействовать[1].

Все эти затраты не проходят даром, и, как результат, с образом стража порядка оказываются прочно связаны такие положительные, заслуживающие уважения качества, как интеллектуальность, инициативность, бесстрашие, справедливость, решительность, а также физические достоинства – выносливость, тренированность, мужество, стойкость.

В это время в России на экраны выходит огромное количество фильмов и телесериалов, где главными героями являются сотрудники милиции, теперь уже полиции. Милиционер (хоть сейчас они и стали полицейскими, нам так ближе) – особый персонаж в отечественном кино. Символ находчивости, смелости, справедливости, зачастую еще и своеобразного чувства юмора. Попытаемся выделить наиболее любимых кино-сотрудников органов внутренних дел.

Сериал «Глухарь» стартовал на телевидении в 2008 г. С тех пор вышло 3 сезона. Главный персонаж – следователь ОВД «Пятницкий» Сергей Глухарёв. Он славится своим умением раскрывать преступления и шуточками. Тяжелая и опасная работа, маленькая зарплата, неустроенная личная жизнь – все это имеет место быть в жизни Глухарева. Но он не теряет самообладание в любой ситуации.

Сериал был высоко оценен зрителями, а также министром внутренних дел Российской Федерации Рашидом Нургалиевым и действующими сотрудниками МВД России. «Глухаря» удостоили премии ТЭФИ в номинации «Лучший телевизионный художественный сериал».

Еще один сельский участковый, который без труда справлялся с местными преступлениями. На этот раз в сериале «Участок». Павел – довольно странный человек: если ему приходится надевать наручники, извиняется и спрашивает, не жмут ли. Он честен, добродушен, честолюбив, серьезен и молод. Все эти качества мешают Кравцову сделать карьеру в городской милиции. Зато жители деревни Анисовки теперь могут спать спокойно, ведь их защищает старший лейтенант Павел Кравцов и его верный бладхаунд Цезарь.

Елена Яковлева сыграла главную роль в сериале «Каменская», снятом по циклам книг Александры Марининой. Анастасия – майор

милиции, интеллектуалка, любительница головоломок и задач. Она способна вычислить преступника по ряду косвенных улик и совпадений. Девушка не любит погони, стрельбу и выезды на трупы. Всего было отснято 6 сезонов, за которые Каменскую успели повысить до полковника милиции.

В конце 90-х годов вышел художественный фильм «Улицы разбитых фонарей». Это был первый фильм, в котором образ сотрудников полиции был представлен в «максимально реалистичном виде». Иначе говоря, дебют полиции в кино. Успех фильма не мог не привлечь внимание пропагандистов, так в правительстве был спущен приказ о создании положительного образа милиционера. Произведения с участием доблестных полицейских стали выходить с завидной регулярностью охватывая все большие подразделения. К таким можно отнести и полицейских, сотрудничающих с полицейским псом Мухтаром, в одноименном сериале. Здесь зритель уже не видит жестоких «разборок» и мер, применяемым к нарушителям закона.

Если рассматривать результат, какой образ полиция в кино оставляет, то он явно положительный. Но, если мы говорим о фильмах полицейской тематики, то, помимо служителей закона, в них в большей или меньшей степени фигурируют их противники, преступники. А это значит, что в центре сюжета фильма или сериала могут быть либо сотрудники правоохранительных органов, либо криминальные элементы. Несмотря на то, что, если сериал не откровенно мелодраматический, вероятность обнаружить в нем следователя/участкового/гаишника крайне высока, отсюда еще не следует, что эти персонажи полноправно участвуют в развитии сюжета. Они могут быть нужны исключительно как антагонисты. Разумеется, положительными героями, которым зритель должен сопереживать, тогда становятся разного рода «бригадиры». Происходит подмена понятий: если западные детективные сериалы всячески демонстрируют, что служить в полиции и почетно, и по-настоящему захватывающе, то наше телевидение уделяет подозрительно много внимания освещению блатной романтики. Учитывая пагубные последствия «Бригады» (появление банд, участники которых подражали героям печально известного сериала), тенденция кажется весьма тревожной. Хотя о «Бригаде» и говорят как о проекте, который вывел телевидение в России на новый уровень, криминальные сериалы – тот случай, когда имеет значение не только качество и художественная ценность фильма, но заложенный в него посыл. Неслучайно на заседаниях Союза Кинемато-

графистов российский кинематограф обвиняют в безнравственности.

Это не значит, что не нужно снимать кино о полиции. Нужно, но чтобы его смотрело молодое поколение и у него возникало желание пойти служить в ОВД, следует делать ударение на положительные качества сотрудника полиции, преодоление им каких-то рабочих моментов, когда верх берёт его моральные, этические, нравственные взгляды, и что он получает вознаграждение за это. А не так как показаны полицейские, например, в комедийной передаче «Наша Russia», где единственный честный сотрудник и его семья голодают, потому что он исполняет свои обязанности должным образом, или в сериале «Мажор», где героиня между добросовестным полицейским и этим самым «мажором», который только становится на путь истинный, выбирает второго.

© Чупракова Е. В., 2018

[1] *Иванова Е. В.* Роль средств массовой информации в освещении властных отношений современного российского общества. Автореф. … дис. канд. полит. наук. М., 2001.

К. Е. Сигалов*

ЭСТЕТИЗАЦИЯ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ДЕТЕКТИВНОМ ЖАНРЕ КАК СОЦИАЛЬНАЯ ВОСТРЕБОВАННОСТЬ ЭПОХИ

В художественном восприятии мира заложено понимание обществом тех проблем, которые оно призвано осмысливать и решать. Эстетика жизни – это не только воспевание прекрасных чувств, красот природы и подвигов во имя светлого будущего. Это – и отражение реалий бытия, осознание существа прекрасного и безобразного в проявлениях социальной действительности, поведении людей, их отношений между собой. Право, будучи сосредоточением духовного, в огромной мере символизирует характер времени, содержание и специфику исторического периода, переживаемого страной. Поэтому эстетическая составляющая всего комплекса отношений, связанных с правом, правовыми отношениями, правоприменительной деятельностью безусловна – через эти феномены художник особенно остро осознаёт существо происходящих в обществе событий.

В наши дни складывается весьма парадоксальная ситуация. Наряду с постоянной критикой и самобичующей самокритикой полиции по всем направлениям, налицо явный интерес населения к полицейским детективам и фильмам. Никакого противоречия в этом нет – интерес к этому жанру в искусстве был всегда, вопреки утверждениям некоторых литературных критиков – это весьма давнее направление в искусстве, более того, признанно, что детективы – это самый распространённый в мире литературный жанр. Детектив как жанр достаточно хорошо изучен, определена его типологизация, разработаны основные правила (см.: двадцать правил для пишущих детективы Стивена Ван Дайна) и приёмы (см.: десять заповедей детективного романа Рональда Нокса) написания детективов, написаны целые библиотеки об этом феномене.

Тем не менее, хотелось бы изложить свою версию востребован-

* *Сигалов Константин Елизарович* – заместитель директора Института проблем эффективного государства и гражданского общества Финансового университета при Правительстве Российской Федерации (Москва); профессор кафедры теории государства и права Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент.

ности этого жанра. Полицейский детектив – это особое направление в искусстве, аккумулирующее в себе ряд принципиально разных жанров литературы и, соответственно, кинематографа.

Первой составляющей детектива является рыцарский роман, возникший, по общему мнению, в Средневековье, хотя отдельные его элементы проявляются ещё в эпоху Античности. Люди всегда хотели видеть образец героя, борца с несправедливостью, защитника слабых и обиженных. Благородный рыцарь должен был служить своему сюзерену, прекрасной даме, быть защитником христианских ценностей, а в более поздние времена осуществлять моральный долг перед всеми слабыми и сирыми мира сего.

Альтернативой рыцарскому был авантюрный или плутовской (пикаресный) роман. Тем не менее – это вторая составляющая полицейского детектива. Расцвет авантюрного романа приходится на эпоху Возрождения, когда менялись все старые стереотипы и требовался новый герой-первооткрыватель. В центре романа также стоит рыцарь, воплощающий свой идеал, только со знаком «минус», где ценности менялись на антиценности, но сам герой был привлекателен в силу воспевания доблести первооткрывателей, путешественников, исследователей нового, борьбы с глупостью, лицемерием, религиозным обскурантизмом и косностью. Приемы пикаро – плута, авантюриста, преступника поражали своей наглостью, аморальностью, откровенным издевательством над обывателями и общепризнанными нормами. Однако со временем авантюрный роман стал не столь востребован. Реформация и Просвещение подготовили почву для эстетики скромности и добропорядочности, а также обязательной защиты интересов законопослушных обывателей. Собственно и сама эстетика делинквентной субкультры ценностна далеко не для всех слоев общества.

В то же время феномен драйва оставался востребованным. Читатель желал видеть героя в действии, а здесь без интриги и авантюры было обойтись нельзя. Это с одной стороны. С другой стороны, полицейский детектив не может обойтись без описания существа преступного элемента, логики его противоправного поведения, психологии соперника «благородного рыцаря». Но в действиях полицейского тоже есть элемент поведения и даже образа мышления пикаро – ведь полицейский не вполне рыцарь в традиционном смысле этого слова, это рыцарь «на грани», он просто не может быть другим, ибо борется с особого рода врагом. «Время действия» благородного рыцаря-воина ограничено, все враги рано или поздно будут побеждены, а у борца с

преступностью, у этого «нового рыцаря» поле битвы есть всегда. Благородные господа и прекрасные дамы всегда находятся под защитой государства, рядовой обыватель может рассчитывать только на защиту гражданского общества в лице полицейских сил. Именно поэтому со времени Высокого Средневековья не только родилась собственно профессия борца с преступностью, но и представление о её ценности получило должное обоснование. Ведь полиция – одна из неотъемлемых функций гражданского общества, а первые полицейские отряды – это добровольные совместные усилия граждан по самообороне и самозащите от эксцессов сограждан и внешней опасности. Заметим и то, что всегда и везде – и в социальной действительности, и описании действий борца с преступностью не прекращались попытки снизить значимость феномена борьбы с уголовной преступностью, дезавуировать роль «нового рыцаря». То есть и третья составляющая – это восстановление попранной справедливости, оправдание невиновных, наказание преступников и их пособников, оставление «в дураках» равнодушных и бездельников. Без этой морализаторской составляющей не обходится ни одно произведение, но для детектива это особенно характерно. То есть здесь в снятом виде присутствует христианский богословский элемент агиографии, в том смысле, что порой далеко не идеальный человек занимается благим делом.

Русская классическая литература XVIII–XX вв. развивалась как в рамках общеевропейской традиции, так и в соответствии со своими собственными особенностями. В огромной мере и авантюрный, и детективный жанр в прямом и опосредованном виде присутствует в русской классике. Отчасти это было обусловлено спецификой и остротой социальной жизни России, отчасти тем, что значительная часть русских писателей пытались получать юридическое образование (большей частью безуспешно) и даже служили на ниве судебной и правоохранительной деятельности (А. Н. Островский, например, несколько лет служил в различных судах; Н. В. Гоголь некоторое время отдал III Отделению Собственной Его Императорского Величества канцелярии). Проблема правопонимания и борьбы с преступностью всегда и везде были предметом эстетического осмысления действительности и этического понимания сути происходящих событий, но русский детектив острее, драматичнее, всегда затрагивает глубокие смыслы явлений социальной действительности. По сути дела, «Дубровский» и «Капитанская дочка» А. С. Пушкина, «Мёртвые души» и «Ревизор» Н. В. Гоголя, «Свои люди, сочтёмся» А. Н. Островского,

«Преступление и наказание», «Братья Карамазовы» и «Идиот» Ф. М. Достоевского, «Воскресенье» и «Живой труп» Л. Н. Толстого, пьесы А. В. Сухово-Кобылина и многие другие – это детективы с элементами авантюрного романа, часто кончающиеся судебным процессом. При этом – блестящие по форме и гениальные по содержанию литературные произведения. Детективный сюжет, конфликтная драматургия судебного процесса позволяла авторам не только раскрыть сложнейшие характеры персонажей, но и заострить внимание на серьёзных проблемах социально-экономической и политико-правовой жизни России.

Попытки построить нечто подобное в СССР вплоть до 70–80-х годов XX в. были обречены на неудачу. Во-первых, к детективам как чуждому социалистическому реализму жанру отношение всегда было настороженное. Во-вторых, даже те детективы, которые всё же пробивались к читателю и кинозрителю в основном обладали примитивизмом, односторонностью, чёрно-белым изображением реальности, политической и идеологической ангажированностью. Действительность в них «лакировалась» по принципу «если кто-то, кое-где у нас порой честно жить не хочет» – то есть острие этой борьбы было направлено не против преступности как социального явления, а против отдельных преступных персонажей, некоторых проявлений преступной деятельности, «замаскировавшихся» кулаков, предателей, зарубежных шпионов и их местных пособников. Нет смысла в рамках данной статьи ни проводить типологизацию «советского детектива», ни подвергать его критике. Тот факт, что он просто существовал, а не исчез вообще, положительно характеризует авторов этих книг.

Любой человек заинтересован в том, чтобы правопорядок был, и чтобы гражданское общество и государство поддерживали его всеми средствами. В. П. Малахов отмечает, что «исходя из широкого понимания права, необходимо различать правопорядок как результат деятельности государства и правопорядок как результирующую характеристику массовой стихийной социальной деятельности людей по установлению действительно правовых взаимоотношений. Каждый из них устанавливается и поддерживается разными средствами и способами. Официальный, намеренно организованный, узаконенный правопорядок опирается на действующее юридическое (позитивное) право, закрепляющее интересы власти как государственные интересы и представляющее их в качестве общей воли людей. Общественный (социальный), спонтанный, неофициальный правопорядок складыва-

ется, с одной стороны, вследствие общественной реакции на официальный правопорядок, как результат законопослушной деятельности множества людей. С другой стороны, он складывается вследствие массовой правовой практики вступающих в социальные ситуации конкретных субъектов, движимых обычными представлениями о правах и обязанностях, о притязаниях и ответственности. Особенности соотношения этих двух форм правопорядка позволяют вырабатывать целостную оценку правового состояния общества, качества правовой жизни»[1]. Именно поэтому через детективный жанр происходит осмысление не только проблемы преступности и борьбы с ней, характера правоохранительной деятельности и специфики её проявления в конкретных правоохранительных структурах и через действие конкретных героев. Однако со временем меняется не только объект писательского творчества и читательско-зрительского интереса, но меняется и сам читатель/зритель, которого сегодня уже волнуют вопросы и интересуют совершенно иные проблемы. Разумеется, полки книжных магазинов буквально завалены тоннами макулатуры, которую невозможно назвать литературой, и которую никто не читает. Очень часто выходят так называемые ментовские сериалы, которые никто и не смотрит. Поверхностный характер, явные и неявные ошибки в фактуре и описании персонажей, сомнительная эстетика, содержательная глупость и идейная пустота делают значительное число таких «произведений» не только бессмысленными, но и просто вредными.

В то же время ряд детективных сериалов добились симпатии и зрителей и получили положительную оценку со стороны критиков. Назовём такие детективы постклассическими, для которых характерны особенности, на некоторые из которых хотелось бы обратить внимание.

Так, в классическом детективе (например, о Шерлоке Холмсе) основной упор делался всё же на противостоянии сыщика и преступника, окружение сыщика, его непонятливый друг-партнёр, к которому необходимо постоянно обращаться, объясняя «элементарные вещи» (Ватсон, Гастингс) и бестолковые коллеги составляют некий фон, позволяющий высветить основного героя. Отношения с этими персонажами носят второстепенный характер, и особого влияния ни на само расследование преступления, ни на канву повествования не оказывают. В современном, постклассическом детективе ресурс сыщика-одиночки ограничен, значительно большее внимание уделяется, так сказать, отношениям в «трудовом коллективе», а точнее сложной си-

стеме отношений между начальниками и подчинёнными, отношениями между различными службами и правоохранительными структурами, воздействием власти и общества на работу главного героя/героев. Это, во-первых.

Во-вторых, в состоявшемся и добротном постклассическом детективе (вне зависимости от описываемого периода и степени фантастичности сюжета) большое внимание уделяется нюансам, достоверности и точности описания значения и функционирования различных служб, историчности и правдивости происходивших событий, скрупулёзности в описании антуража служебных помещений, типологии поведения, характеристик личности, точности ношения форменной одежды. В сделанных «на коленке» детективах фигурируют «следователи уголовного розыска», кабинеты сотрудников срисованы с американских сериалов, а внешний вид и способы ношения форменной одежды порой могут вызывать гомерический хохот.

В-третьих, постклассический детектив уделяет большое внимание описанию ситуации в уголовной среде. Здесь налицо явное влияние так называемых «бандитских саг». Это отдельный литературный жанр, получивший своё классическое воплощение в Голливуде. Некоторые американские сериалы стали не только классикой этого жанра, но действительно произведениями высокого искусства, ибо через них американское гражданское общество пыталось осмыслить те реальные проблемы, которые происходили в определённой среде и в определённое время в США[2]. В России этот жанр не получил столь серьёзного развития, хотя «Бандитский Петербург», «Бригада» и «Бумер» пытаются решить эти же проблемы, но разнонаправленные тренды романтизации 90-х годов, с одной стороны, и морализаторства в трагической оболочке, с другой стороны, не позволяют этим сериалам подняться до уровня американских аналогов.

В-четвёртых, появляются исторические детективы, причём некоторые из них успешно экранизированы. Имеет смысл остановиться на двух авторах. Наиболее известен Борис Акунин (Григорий Чхартишвили) с его детективными романами из российской действительности – от Средневековья до наших дней. В одном проекте он описывает похождения сыщика Эраста Фандорина (сначала полицейский, затем – частное лицо), а также его предков и потомков. В другом проекте монахиня Пелагия (то есть классическое обращение к феномену сыщика-любителя) расследует загадочные преступления в глухой российской провинции во второй половине XIX в.

У менее известного писателя, пишущего под псевдонимом Мастер Чэнь (журналист-востоковед Д. Е. Косырев), три проекта. В одном в качестве сыщика выступает самаркандский шпион и купец Нанидат Маниах (VIII в. н. э.), осуществляющий свою деятельность в Средней Азии, Китае, Византии (то есть в то время и в тех регионах, о которых редко пишут в данном ключе), во втором проекте – это шпионка Амалия де Соза, расследовавшая преступления в Пенанге, Малайе, на Филиппинах в окружении реальных исторических персонажей, в третьем – уже русский итальянец Сергей Рокотов, расследующий загадочные происшествия в Западной Европе.

Оба писателя через свои постклассические детективы закономерно пришли к политической составляющей и обращением к реальной истории права и государства. Если Акунин-Чхартишвили стал сочинять «Историю государства Российского», то Чэнь-Косырев выпустил «исторический политический детектив» под названием «Советский Кеннеди. Загадка по имени Дмитрий Шепилов» – на удивление увлекательную книгу о собственном деде, известном политическом деятеле 1930-х – 1950-х годов.

В-пятых, появляются «документальные детективы» (наиболее удачный из них – «Следствие вели» с Леонидом Каневским). Здесь авторы показывают реальную ту ситуацию с преступностью, которая существовала в СССР и в России в различные годы, насколько реальность и идеологический флёр соответствовал или не соответствовал тому, что на самом деле происходило, и то, как действительно сотрудники правоохранительных органов боролись с преступностью.

В-шестых, имеет смысл выделить так называемые «документально-политические» детективы, которые в основном проявляются в телесериалах. К ним можно отнести такие книги и фильмы как «Эра милосердия» («Место встречи изменить нельзя»), «Ликвидация», «Ленинград-46», «Казнить нельзя помиловать», кинопроекты про следователя Черкасова («Мосгаз», «Палач», «Паук», «Шакал», «Сатана»). «Документальными» их можно назвать потому, что они либо посвящены абсолютно реальным событиям, либо реальным явлениям, существовавшим в СССР, но возможность осмысления которых наступила только в последнее время. Нужно было понять и объяснить людям, чем был обусловлен «взрыв» преступности после Великой Отечественной войны, почему некоторые вчерашние фронтовики, проливавшие кровь за Родину, встали на путь преступления. «Политическими» их можно назвать потому, что они разоблачают сразу не-

сколько распространённых и разнонаправленных политических и идеологических мифов, таких как: «При Сталине преступности не было», «В советское время практически отсутствовала коррупция», «В советское время абсолютно все жили счастливо, отношения между людьми были на высочайшем моральном уровне», «В советское время жили одинаково хорошо, а государство всецело заботилось о народе», «В прежние времена милиция только и занималась как поиском диссидентов». Перед этими сериалами стояла непростая задача не только правдиво описать реалии того или иного периода отечественной истории и борьбы с преступностью в это время, не только вскрыть причины обращения конкретных людей к преступной деятельности, глубину их падения, но объяснить генезис и состояние современной криминогенной ситуации, предупредить общество о возможных проблемах в будущем.

Таким образом, детективный жанр остаётся по-прежнему наиболее востребованным в литературе и кинематографе. Эта востребованность обусловлена реальной ситуацией, ролью правоохранительной сферы в жизни общества, стремлением общества осмыслить эту проблему на уровне эстетического восприятия действительности. Полагание, что любой детектив – это недостаточно высокий жанр литературы и кинематографа, является большой натяжкой, ибо всё зависит от «качества продукта», художественной ценности произведения, его интеллектуально-идейного содержания, правовой, политической и социальной значимости, той сверхзадачи, которую решает автор в силу размера его таланта.

© Сигалов К. Е., 2018

[1] *Малахов В. П.* Правовая политика и правопорядок // Правовая политика и пути совершенствования правотворчества в Российской Федерации. М., 2006. С. 264.

[2] Так, «бандитская сага» № 1 – «Крёстный отец» рассматривает проблемы итальянских эмигрантов и итальянской мафии, «бандитская сага» № 2 – «Однажды в Америке» – проблемы еврейских эмигрантов и еврейской мафии, «бандитская сага» № 3 – «Банды Нью-Йорка» – проблемы ирландских эмигрантов и ирландской мафии. То есть рассматриваются три наиболее представительные группы эмигрантов, проблемы их вхождения в американское общество, на том фоне, как американское общество «переваривает» этих новых американцев, какие проблемы возникают в связи с этим, и как государство и общество пытается их решить.

Раздел XVII

ИСТОРИЯ ПОЛИЦИИ РОССИИ В ЛИЦАХ

С. В. Ремнева*

РАССУЖДЕНИЯ ОБ ИСЧЕЗНОВЕНИИ МОГИЛЫ АНТОНА МАНУИЛОВИЧА ДЕВИЕРА

На фоне подготовки к проведению в 2018 г. 300-летия полиции историки обращаются к биографиям людей, внесших свой вклад в дело создания и формирования регулярной полиции в России. Не последней персоной в этом списке является первый генерал-полицмейстер Санкт-Петербурга Антон Мануилович Девиер. Основные факты его жизни известны, однако, к сожалению, могила до настоящего времени не сохранилась.

Антон Девиер скончался 24 июня (6 июля) 1745 г. в Санкт-Петербурге и был похоронен на Лазаревском кладбище Александро-Невской лавры[1]. Кладбище получило название от Лазаревской усыпальницы, построенной над могилой захороненной в 1717 г. сестры Петра I Натальи. На кладбище хоронили не всех горожан, а только знатных, причем первоначально только с разрешения императора[2]. Место для погребения усопших стоило очень дорого. Этими двумя факторами объясняется то, что в первые 30 лет существования Лазаревского кладбища хоронили на нем редко.

* *Ремнева Светлана Владимировна* – доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат исторических наук.

Могила А. М. Девиера была всего лишь двадцатым захоронением[3].

Родственники заплатили за могильное место 50 руб., что по меркам XVIII в. являлось большой суммой[4].

В декабре 2014 г. представители кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России обратились в Государственный музей городской скульптуры, в составе которого в настоящее время находится Лазаревское кладбище – музей-некрополь XVIII в., с вопросом о местонахождении могилы А. Девиера. В полученном официальном ответе (исх. №1091 от 10 декабря 2014 г.), в частности, сказано следующее: «Возможно предположить, что его надгробие было утеряно при расширении и развитии Лазаревского кладбища, которое активно дополнялось новыми захоронениями в XIX в. В 1927–1929 г. на территории самой старинной части кладбища проводились раскопки, предшествовавшие его музеефикации. В рамках этих работ были найдены надгробия, относящиеся к тому же периоду, что и время смерти А. М. Девиера, и также считавшиеся утраченными (например, Г. П. Чернышева, А. И. Чернышевой, Г. П. Коншина и др.), но памятник Антону Мануиловичу обнаружен не был, и, соответственно, не представляется возможным указать место его захоронения».

На схеме, установленной при входе в Некрополь, перечислено всего шесть надгробий, датированных серединой XVIII в. Под №5 на схеме обозначена могила А. М. Аргамакова (1757), под № 68 – могила П. Н. Мельгунова (1751), под № 77 – А. К. Нартова (1756), под № 129, 130 – Г. П. Чернышева (1745), и Е. И. Чернышевой (1747), под № 139 – П. И. Шувалова (1762)[5].

Часть из них находятся в юго-восточной части кладбища, на территории, расположенной между Лазаревской усыпальницей и входом в Некрополь, южной стеной и Петровской дорожкой.

Военачальник и государственный деятель граф Г. П. Чернышев был захоронен, как и Девиер, в 1745 г. Можно предположить, что их могилы находились недалеко друг от друга[6].

Чтобы ответить на вопрос, где находилась могила А. М. Девиера, нужно выяснить, когда и по какой причине она была утеряна.

Профессор П. Д. Николенко, исследуя эту проблему, обнаружил в «Вестнике полиции» за 1909 г. статьи о деятельности А. М. Девиера, и сведения о сборе денег на реставрацию его могилы

и установке памятника. На основании этих публикаций профессор сделал вывод о том, что могила в 1909 г. еще существовала, однако последующие потрясения – Первая мировая война и революционные события 1917 г. похоронили движение об увековечивании памяти первого генерал-полицмейстера[7].

Профессор не придал значения тому факту, что автор статей, написанных в 1909 г. описывая плачевное состояние могилы Девиера, ссылался на свидетельства Шубинского, который писал буквально следующее: «В настоящее время на Лазаревском кладбище Александро-Невской лавры можно отыскать, хотя и не без труда, полувросшую в землю, расколотую плиту, прикрывающую прах первого петербургского генерал-полицмейстера, на которой еще уцелела надпись «генерал-аншеф Антон Мануилович Дивьер… погребен 27 июня 1745»[8]. Шубинский писал эти строки в 1892 г. Вполне возможно, что автор, писавший статьи в 1909 г., этой могилы своими глазами не видел, и сбор денег на ее реставрацию был уже запоздалой акцией. Тем более, что документальных сведений о продолжении этой истории нет.

В Русском биографическом словаре, изданном в 1905 г. под наблюдением председателя императорского Русского исторического общества А. А. Половцова, о А. Девиере сказано следующее: «Тело погребено на Лазаревском кладбище Александро-Невской лавры, но теперь уже нельзя отыскать его могилу»[9].

В феврале 1907 г. была опубликована статья барона Н. Врангеля «Забытые могилы», в которой перечислено более десятка имен представителей петербургской знати, захороненных в Лавре, чьи надгробия нуждаются в реставрации, однако об Антоне Девиере в статье не упоминается[10].

В 1910 г. Президент Императорской Академии Художеств Ее Императорское Высочество Великая княгиня Мария Павловна обратилась с рескриптом к Высокопреосвященнейшему Антонию, митрополиту Санкт-Петербургскому и Ладожскому по вопросу о восстановлении памятников над могилами некоторых исторических лиц, погребенных в Лавре. Речь шла о 13 захоронениях, некоторые из которых упоминались в статье барона Н. Врангеля. Переписка велась в 1910–1911 и 1914 гг. Речь о могиле А. Девиера не шла[11].

В 1912–1913 гг. вышел в свет составленный В. И. Саитовым справочник «Петербургский Некрополь» в четырех томах. Работа над ним велась несколько лет[12].

По поступившему в ноябре 1908 г. ходатайству Его Император-

ского Высочества Великого князя Николая Михайловича, Святейший Синод определил: предложить епархиальным начальствам и Ставропигиальным монастырям, а также Протосвитеру военного и морского духовенства и Заведывающему придворным духовенством сделать распоряжение о составлении списков лиц, погребенных в церквах и на кладбищах, с точным обозначением надписей, сохранившихся на могилах духовных лиц, дворян и наиболее крупных местных общественных деятелей купеческого и других сословий[13].

В феврале 1909 г. составление вышеупомянутых списков лиц, захороненных на территории Александро-Невской лавры, было поручено лаврскому иеромонаху отцу Варсонофию, послушникам Ивану Тихомирову и Федору Морозову[14].

В ноябре 1909 г. работа была закончена, о чем иеромонах Варсонофий доложил рапортом в Духовный Собор[15].

Упоминания о захоронении А. М. Девиера в этих списках нет[16].

Из всего выше сказанного следует, что в 1909 г. могилы А. Девиера уже не существовало, и восстанавливать было нечего.

Итак, говоря о времени исчезновения могилы А. М. Девиера, можно предположить, что надгробная плита исчезла с Лазаревского кладбища в период между 1892 и 1905 гг.

Причиной ее исчезновения являлся факт разрушения надгробной плиты и стирания надписи на ней. Могильное место могло быть выкуплено другой семьей, в могилу Девиера подхоронен другой человек и установлено новое надгробие.

© Ремнева С. В.,2018

---

[1] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА) Ф. 815. Оп. 5. 1745. Д. 272. Л. 3, 5, 6.

[2] https://ru.wikipedia.org (дата обращения: 15.03.2015).

[3] *Описание* Свято-Троицкой Александро-Невской лавры, с хронологическим списком особ, погребенных в церквах и на кладбищах лавры. СПб., 1842. С. 91.

[4] РГИА. Ф. 815. Оп. 5. 1745. Д. 272. Л. 3, 5, 6.

[5] Схема «Некрополь XVIII в.» при входе на Лазаревское кладбище.

[6] РГИА. Ф. 815. Оп. 5. 1745. Д. 272. Л. 3, 5, 6.

[7] *Кудин В. А., Николаенко П. Д.* Неподкупный генерал-полицмейстер (Страницы жизни первого генерал-полицмейстера северной столицы А. М. Девиера) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 1(73). С. 21.

[8] *Шубинский С.* Первый Петербургский генерал-полицмейстер // Исторический вестник. Т. XLVIII. 1892. СПб. С. 448.

[9] *Русский* биографический словарь. СПб., 1905. С. 376.

[10] *Врангель Н.* Забытые могилы // Старые годы: Ежемесячник для любителей искусства и старины. 1907. Февраль. С. 35–49.
[11] РГИА. Ф. 815. Оп. 11. 1910. Д. 96.
[12] *Петербургский* некрополь: В 4 т. / Сост. В. И. Саитов. Т. 1. СПб., 1912; Т. 2. СПб., 1912; Т. 3. СПб., 1912; Т. 4. СПб., 1913.
[13] РГИА. Ф. 815. Оп. 11. 1909. Д. 96. Л. 1.
[14] Там же. Л. 2.
[15] Там же. Л. 8.
[16] РГИА. Ф. 815. Оп. 11. 1909. Д. 96.

П. Д. Николаенко*

СИЛОВЫЕ МИНИСТРЫ В СУДЬБЕ А. С. ПУШКИНА

Весной 1828 г. в столице стала распространяться в рукописном виде поэма неизвестного автора под названием «Гавриилиада»[1]. В конце мая митрополит Серафим возбудил дело в отношении этого «богохульного сочинения», считая возможным его автором А. С. Пушкина.

Николай I поручил рассмотреть это дело особой Комиссии в составе председателя графа П. А. Толстого и членов: графа В. П. Кочубея и князя А. Н. Голицына.

Комиссия, которая назвала А. С. Пушкина возможным автором «Гавриилиады», в своем постановлении от 25 мая 1828 г. определила следующее: «Санкт-Петербургскому генерал-губернатору призвать Пушкина к себе и спросить:

а) им ли написана поэма «Гавриилиада»? (которая развращает людей в понятиях православия); б) в котором году?; в) имел ли он у себя оную, чтобы он вручил ему свой экземпляр; г) обязать Пушкина подпискою впредь подобных богохульных сочинений не писать – под опасением строгого наказания»[2].

Исполняя предписание Комиссии, военный генерал-губернатор столицы П. В. Голенищев-Кутузов первый раз допросил А. С. Пушкина между 2 и 5 августа. На вопрос генерал-губернатора «Им ли была написана поэма "Гавриилиада"»? поэт ответил отрицательно. Как и следовало ожидать, односложный ответ для императора был недостаточным, и он потребовал более точных сведений. 19 августа 1828 г. А. С. Пушкин был вновь вызван к допросу – и снова ответил уклончиво. В объяснении он писал, что рукопись ходила между офицерами Гусарского полка, но от кого именно он «достал оную», он «никак не упомнит», свой же список он сжег, вероятно, в 20-м году». Далее поэт добавил: «Осмелюсь прибавить, что ни в одном из моих сочинений… нет следов духа безверия или кощунства над религиею. Тем прискорбнее для меня произведение столь жалкое и постыдное»[3].

Император Николай I, знакомясь с показаниями поэта, приказал

* *Николаенко Петр Дмитриевич* – профессор кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор исторических наук, доцент, Заслуженный работник высшей школы Российской Федерации.

председателю Комиссии по делу о «Гавриилиаде» графу П. А. Толстому «призвать Пушкина к себе и сказать ему моим именем, что, зная лично Пушкина, я его слову верю, но желаю, чтобы он помог правительству открыть, кто мог сочинить подобную мерзость и обидеть Пушкина, выпуская оную под его именем»[4]. 16 октября 1828 г. А. С. Пушкин получил, по-видимому, устное сообщение графа П. А. Толстого, что вопрос о «Гавриилиаде» исчерпан. Возвращаясь из армии, царь 31 декабря 1828 г. закрепил по делу о поэме пометой: «Мне это дело подробно известно и совершенно кончено»[5].

Дело на Пушкина было передано на рассмотрение и принятие решения в Государственный Совет. Но до этого в 1827 г. в Сенате рассматривалось еще одно дело на А. С. Пушкина под названием «О стихах из элегии "Андрей Шенье"». В результате А. С. Пушкин оказался под полицейским надзором.

В 1828 г. по делу о «Гавриилиаде» в отношении А. С. Пушкина, в силу амнистии по Манифесту 22 августа 1826 г. (коронация Николая I), Сенат постановил: «избавя его (Пушкина) от суда, обязать подпиской, дабы впредь никаких своих творений без рассмотрения и пропуска цензуры не осмеливался выпускать в публику под опасением строгого по законам взыскания». Доклад Сената 11 июня 1828 г. был заслушан в Департаменте гражданских и духовных дел Государственного Совета. Журнал заседаний его был подписан тремя членами: Н. С. Мордвиновым, А. Д. Балашовым, А. Н. Олениным. Бывшему Петербургскому военному губернатору и министру полиции А. Д. Балашову, несомненно, был известен Пушкин в юношеские годы своей благонадежностью.

И если Государственный Совет изменил в сторону ужесточения (установить секретное слежение за поэтом) постановление Сената, то Н. С. Мордвинов, А. Д. Балашов и А. Н. Оленин, подписавшие журнал Департамента, не сочли нужным усугублять приговор, вынесенный Сенатом относительно А. С. Пушкина.

Председатель Государственного Совета В. П. Кочубей после решения общего собрания в отношении А. С. Пушкина в секретном письме статс-секретарю совета В. Р. Марченко писал, что «Государственный Совет положил иметь за сочинителем Пушкиным секретный надзор. Не считая приличным упоминать о сем в высочайшем повелении, которое по заведенному порядку не только будет гласно в правительствующем Сенате, но и передано из оного будет для исполнения в Уголовную палату, – я полагаю, касательно Пушкина, сооб-

щить высочайше утвержденное положение Государственного Совета отдельно г. главнокомандующему в Санкт-Петербурге и Кронштадте, приложить и выписку из дела о том, что до Пушкина относится»[6].

А. С. Пушкин общался лишь с бывшим министром полиции А. Д. Балашовым. Так, нам удалось установить письменное обращение поэта к А. Д. Балашову, правда, уже по линии чисто хозяйственной. Это было в 1832 г. А. С. Пушкин в 1831–1832 гг. вступил в переписку с А. Д. Балашовым по вопросу купли у него земельного участка для своего друга Павла Воиновича Нащекина, который проживал в Москве и Александр Сергеевич часто у него останавливался, приезжая в Первопрестольную. 23 января 1832 г. в очередном письме к А. Д. Балашову поэт пишет: «Милостивейший государь, Александр Дмитриевич. Еще раз благодарю Ваше высокопревосходительство и *прося извинения за ходатайство* (курсив мой. – *П. Н.),* коим Вам докучаю, препровождаю к Вам по приказанию Вашему г. Кнерцера, который лучше моего объяснит Вам свои предположения. Вашего высокопревосходительства покорнейший слуга Александр Пушкин. 23 янв. 1832 г. СПб.»[7].

Неизвестно, состоялась ли купля-продажа земельного участка, но известно другое. Сохранилась переписка Александра Николаевича Веселовского[8] с внуком министра полиции Николаем Петровичем Балашовым[9] о, возможно, сохранившихся в их домашнем архиве письмах А. Д. Балашова к поэту. «К сожалению, писал внук министра, мы ничего не нашли относящегося до переписки поэта А. С. Пушкина с покойным моим дедом Александром Дмитриевичем Балашовым»[10].

Таковы некоторые новые сведения, выявленные в архивохранилищах, о роли первых силовых министров в судьбе великого русского поэта.

© Николаенко П. Д., 2018

---

[1] «Гавриилиада» – поэма А. С. Пушкина, пародийно-романтически обыгрывающая сюжет Евангелия о Благовещении; главный персонаж – архангел Гавриил. – https://ru.wikipedia.org/wiki/Гавриилиада (дата обращения: 02.02.2018).

[2] *Старина* и новизна. Кн. 6. СПб., 1903. С. 3.

[3] *Николаенко П. Д.* Князь В. П. Кочубей – первый министр внутренних дел России. СПб., 2009. С. 665.

[4] Там же.

[5] *Измайлов Н. В.* Очерки творчества Пушкина. Л., 1976. С. 59.

[6] *Щеголев П. Е.* Пушкин. Исследования, статьи, материалы. Т. 2. М.; Л., 1931. С. 126.

[7] *Пушкин А. С.* Полное собрание сочинений в десяти томах. Т. 10. Л., 1979. С. 312.
[8] Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 892. Оп. 1. Д. 1670: «Веселовский Александр Николаевич, председатель Комиссии по изданию сочинений А. С. Пушкина Отделения русского языка и словесности Императорской Академии Наук. 1903–1904 гг.» Л. 1–4.
[9] *Балашов* Николай Петрович (1840–1931) обер-егермейстер Высочайшего Двора с 1904 по 1917 гг. // Николаенко П. Д. А. Д. Балашов – первый министр полиции России. СПб., 2016. С. 218–221.
[10] РГИА. Ф. 892. Оп. 1. Д. 1670. Л. 4.

С. Е. Байкеева*
Е. В. Мишина**

АРСЕНИЙ АНДРЕЕВИЧ ЗАКРЕВСКИЙ – МИНИСТР ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

Каждая эпоха порождает плеяду таких политических деятелей, которые в силу своих талантов и способностей готовы к решению задач, сформулированных конкретным ходом времени. К числу таких персоналий стоит отнести и Арсения Андреевича Закревского – одного из ярчайших представителей своей эпохи, посвятившего свою жизнь служению Отечеству.

Сегодня, оценивая личность и деятельность А. А. Закревского на посту министра внутренних дел сквозь призму времени, мы понимаем, что не только у современников, но и у последующих исследователей вызывала дискуссии реальность, успешность и эффективность реализуемых им преобразований и нововведений. Не принимаемый одними современниками и почитаемый другими, его личность и у потомков спустя много лет вызывает ожесточенные споры.

Арсений Андреевич Закревский родился 13 сентября 1783 г. в деревне Берниково-Зубцовского уезда Тверской губернии в семье дворян Закревских[1]. В 1802 г. закончил Гродненский кадетский корпус. Принимал участие в боях с французами и участвовал в бою под Аустерлицем, состоявшемся в 20 ноября 1805 г.

19 апреля 1828 г. А. А. Закревский был назначен министром внутренних дел. В своей службе на посту министра Арсений Андреевич пользовался постоянной поддержкой императора Николая I, который был склонен к назначению на посты руководителей министерств и ведомств военных чинов, полагая, что военная выучка и дисциплина военных поможет внести порядок и дисциплину во вверенные им учреждения. Вновь назначенный министр являлся приверженцем усиления бюрократии и централизации в деятельности

* *Байкеева Светлана Евгеньевна* – доцент кафедры истории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

* *Мишина Елена Вячеславовна* – доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургской юридической академии, кандидат юридических наук.

Министерства внутренних дел Российской империи. По отзывам современников и подчиненных, отличался мелочностью и придирчивостью. Несмотря на такую нелестную характеристику, деятельность А. А. Закревского на посту министра внутренних дел Российской империи заслуживает внимания и исследовательского интереса.

А. А. Закревский принял ряд мер по усовершенствованию делопроизводства и организации службы в министерстве внутренних дел. Так, им было установлено правило, по которому, специально назначенные чиновники осуществляли контроль за распорядком для служащих министерства, они отмечали время прибытия сотрудника на работу и время его ухода, строго контролировалось соблюдение правил ношения форменных мундиров чиновниками министерства, неукоснительное выполнение ими своих служебных обязанностей. В целях соблюдения этих правил министром были введены усиленные меры дисциплинарной ответственности. В библиографическом справочнике «Министры внутренних дел Российского государства (1802–2002)» отмечено, что «…за грамматические ошибки в бумагах, поданных на подпись министру, наказывались переписчик бумаги и его столоначальник. За три ошибки переписчик увольнялся, за четыре – отставку получал и его столоначальник. Чиновники лишались права на отпуск и не могли выйти в отставку в течение года, если не приведены в порядок накопившиеся дела»[2].

Деятельность А. А. Закревского по ликвидации холеры, случаи которой появились в южных районах Российской империи в начале 1830-х годов, тоже не стала положительно оцененной современниками. Согласно их мнению, при установлении зон санитарных карантинов, он вводил чрезвычайно жесткие меры по передвижению людей, гужевого транспорта и скота, что не могло не вызвать массового недовольства населения. Военного опыта, личной храбрости Закревского не хватало для того, чтобы эффективно использовать возможности, имевшиеся у администрации, полиции для предотвращения распространения эпидемии[3].

Несмотря на то, что министр постоянно находился в разъездах по местностям, пораженных холерой, вводил карантинные ограничения и проводил множество других мероприятий, случаи заболевания холерой становились все чаще и дислоцировались все ближе к столице.

П. Д. Николаенко в своей монографии упоминает, что «в 1831 году в северной столице произошли стихийные волнения обыва-

телей, получившие название "холерных бунтов", в ходе которых подверглись разгрому больницы, аптеки. Имели место случаи убийства врачей, аптекарей. В ходе массовых беспорядков столичная полиция проявила свою беспомощность и неумение действовать в чрезвычайных условиях..»[4].

Деятельность Министерства внутренних дел по предотвращению распространения холеры в империи была признана императором неудовлетворительной. Меры, принимаемые министром по прекращению эпидемии, признавались малоэффективными и вызывали неудовольствие Николая I. Будучи информированным об этой ситуации, в стремлении избежать получения распоряжения об отставке, А. А. Закревский сам подал прошение императору, которое было удовлетворено, и 19 ноября 1831 г. он оставил службу.

Вот что пишет он о своей отставке: «Я не искал быть министром, и в марте 1828 г. принял на себя сие звание единственно, исполняя волю Монаршию. Сам Государь предупредил меня тогда, что найду министерство внутренних дел в большом беспорядке, и это оказалось совершенно справедливо… Обратил свое внимание на столь жалкое состояние вверенного мне Министерства, я дал делам онаго правильное разделение и живейшее движение; принудил чиновников к деятельности, водворил порядок и строго удерживал его во все то время, пока сам управлял министерством… Быстрое распространение в империи холеры и затруднения, встреченные в исполнение мер, предписанных против всей эпидемии, побудили Государя императора составить центральную комиссию в низовых губерниях для решительных действий… затем Его Величество предложил мне это (возглавить работу комиссии. – *Авт*.) поручение… Я в ту же минуту согласился принять оное… Люди… близкие к Монарху, без сомнения, не упускали ни одного случая мне вредить и, вероятно, достигли бы цели своей: совершенного охлаждения ко мне Государя Императора… Следственно, если я предпринял уклониться от службы, сделал не более, как предупредил принятое уже против меня намерение…»[5].

Таким образом, необходимо отметить, что Арсений Андреевич Закревский был деятельным, достаточно эффективным управленцем и отличался жестким характером и бескомпромиссностью решений, которые не всегда были популярны и понятны современникам. При всем этом, он ввел строгую дисциплину и отчетность во всех подразделениях министерства. Так, он унифицировал канцелярские принад-

лежности, предназначенные для ведения документооборота министерства, установил нумерацию всех его служебных помещений и строгое обозначение каждого на специальных табличках, а так же, как уже было отмечено ранее, строго контролировал соблюдение правил ношения форменной одежды чиновниками и соблюдения ими установленного распорядка дня. Многие его идеи по организации службы в подразделениях министерства внутренних дел нашли свое отражение не только в последующие периоды, но и в настоящее время.

© Байкеева С. Е., 2018
© Мишина Е. В., 2018

[1] *Мурзанов Н. А.* Правительствующий Сенат (Господа Сенат). 22 февраля 1711–22 февраля 1911 гг. Список сенаторов. СПб., 1911. С. 21.

[2] *Нижник Н. С., Сальников В. П., Мушкет И. И.* Министры внутренних дел Российского государства (1802–2002): Библиографический справочник. СПб., 2002. С. 64.

[3] *Борисов А. В*. Министры внутренних дел России. 1802 – октябрь 1917. СПб., 2000. С. 43.

[4] *Николаенко П. Д.* Князь В. П. Кочубей – первый министр внутренних дел России. СПб., 2009. С. 605.

[5] Сборник Русского исторического общества. Т. 78. СПб., 1891. С. 540–542. – http://www.runivers.ru/bookreader/book483886/#page/559/mode/1up (дата обращения: 22.01.2018).

И. Е. Барыкина*

ГРАФ ДМИТРИЙ НИКОЛАЕВИЧ ТОЛСТОЙ – ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА ПОЛИЦИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ

Эпоха Великих реформ предъявила к российской политической элите новые требования – быть не только способными администраторами, но и обладать даром политического предвидения, умением давать адекватные ответы на «вызовы времени». Представители высшей бюрократии, сумевшие проявить подобные способности, вошли в отечественную историю как государственные деятели первого плана (П. А. Валуев, Д. А. и Н. А. Милютины, А. В. Головнин, и др.). Одновременно с ними на первом плане оказались и те, кого самодержец призвал для защиты своих прерогатив, стремясь сохранить абсолютную власть (П. А. Шувалов, Д. А. Толстой, М. Н. Катков и др.). Но и те, кто остался в их тени, заслуживают внимания историков, поскольку их деятельность стала отражением противоречий переломного этапа в развитии страны, когда традиционные административные рычаги испытывали давление новых тенденций в сфере управления, проявившихся в попытках ввести центральное представительное учреждение, ответственное министерство, поддержать ростки гражданского общества.

Граф Дмитрий Николаевич Толстой (1806–1884) относится к политическим фигурам второго плана: чиновник николаевского царствования, он был поставлен перед необходимостью решать задачи нового времени, однако оказался не готов к кардинальным переменам в государственном управлении. Его административный опыт оказался востребованным в самое сложное время, когда было объявлено об отмене крепостного права, и полным ходом шла подготовка целого комплекса преобразований, среди которых была и полицейская реформа. Участие в ее разработке стало венцом служебной карьеры Д. Н. Толстого.

Он поступил на службу в 1826 г., в самом начале царствования Николая I, и в течение всей своей государственной деятельности оставался человеком этого времени. Д. Н. Толстой относился к числу

* *Барыкина Инна Евгеньевна* – доцент кафедры социального образования Санкт-Петербургской академии постдипломного педагогического образования, доктор исторических наук, доцент.

чиновников, не получивших профессионального образования и приобретавших необходимые навыки в процессе службы, ставшей для представителя родовитого, но обедневшего семейства главным источником дохода[1]. Дмитрий Николаевич сумел проявить себя, что способствовало его продвижению: в 1830-х годах он был правителем Канцелярии по временному управлению Царством Польским, затем по поручению министра государственных имуществ изучал опыт крестьянского самоуправления в Австрии; в 1840-х годах служил в канцелярии прибалтийского генерал-губернатора, в 1850-х годах руководил поочередно Рязанской, Калужской и Воронежскими губерниями. Узнав в 1861 г. о назначении П. А. Валуева (с которым он был хорошо знаком по совместной службе в Прибалтике) управляющим Министерством внутренних дел, Дмитрий Николаевич написал ему о своем желании сотрудничать и получил пост директора Департамента полиции исполнительной, на котором оставался с августа 1861 г. по апрель 1863 г.

31 августа 1861 г. Валуев отметил в дневнике: «Гр. Толстой приехал и явился»[2]. Валуев был занят разработкой программы, которую должен был предложить императору как глава ведомства. Между министром и директором Департамента существовали доверительные отношения, они обменивались мыслями в конфиденциальной переписке и приватных беседах. П. А. Валуев неоднократно обсуждал с Д. Н. Толстым «свои виды и стремления»[3].

В этот период МВД активно разрабатывало вопросы модернизации государственного управления: полицейскую, судебную, цензурную и церковную реформы. Усовершенствование государственного управления Д. Н. Толстой связывал с более четкой административной регламентацией. Очевидно, Валуев учел эту особенность своего сотрудника, рассчитывая найти в Толстом способного администратора, уже имевшего опыт подобной работы и ранее (в начале 1850-х годов) исполнявшего обязанности вице-директора Департамента.

Приступив к исполнению своих обязанностей, Д. Н. Толстой испытал разочарование: чиновники Департамента занимались в основном делопроизводством, канцелярской перепиской. Деятельность ведомства проходила в стороне от законодательных вопросов и не касалась разрабатывавшихся реформ, расследованием политических дел занималась канцелярия министра. За год с небольшим Толстой проделал в Департаменте полиции исполнительной значительную работу: составил отчет о численности полицейских чинов и их процентном

соотношении к населению, собрал сведения о состоянии мест заключения и разработал программу действий по управлению киргизами в Оренбургском уезде. Но главным его занятием стала работа над проектом полицейского устава и составление новых полицейских штатов. Д. Н. Толстой остался в истории разработчиком полицейской реформы 1862 г. 25 декабря 1862 г. были опубликованы «Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых»[4]. В соответствии с ними увеличивалось содержание полицейских чинов, разграничивались функции полиции и местных органов самоуправления. И все же Толстой остался недоволен окончательной редакцией документа.

Одновременно Д. Н. Толстой надеялся получить место управляющего делами Особого присутствия по делам духовенства и даже приступил (как это было принято при создании нового ведомства) к составлению исторической справки об эволюции церковной администрации в России. Валуев, предполагая назначение Толстого, поручил ему подготовить проект деятельности Присутствия, но при обсуждении между ними возникли разногласия[5].

Министр также привлекал Д. Н. Толстого к обсуждению цензурной и судебной реформ. Толстой был не согласен с разделением цензуры на карательную и предупредительную, он видел в передаче предупредительной цензуры Министерству народного просвещения возможность усиления влияния министра А. В. Головнина. В судебной реформе он подверг критике положение о независимости судей, полагая, что эта мера приведет к ослаблению административной власти.

Д. Н. Толстой нередко выступал в качестве оппонента министра, и постепенно постоянная критика стала раздражать П. А. Валуева. Охлаждение в их отношениях наступило, когда стала накаляться обстановка в Царстве Польском: Толстой был сторонником жестких мер, в то время как его министр «предпочитал политику лавирования и уступок»[6]. Тем не менее, Валуев по-прежнему ценил административные способности директора Департамента и в сентябре 1862 г. отправил его в Новгород на открытие памятника Тысячелетия России для предотвращения выступлений дворянства[7].

Поводом для окончательного разрыва в отношениях Толстого и Валуева стало назначение на пост товарища министра тайного советника А. Г. Тройницкого. Д. Н. Толстой рассчитывал получить эту должность и чувствовал себя несправедливо обойденным. В конце 1862 г. Валуев предложил своему сотруднику почетную отставку – по

состоянию здоровья. Обсуждалась и возможность его назначения в Сенат, но в итоге Валуев добился пожалования Толстому земельного владения в Самарской губернии, что существенно поправило расстроенные финансовые дела Дмитрия Николаевича. 23 мая 1863 г. П. А. Валуев записал в дневнике: «Гр. Толстой прощался. Много грубого эгоизма и немало неблагодарности при некоторой теплоте чувств и немалом добродушии. Сочетание этих свойств у нас не редкость»[8].

Граф Д. Н. Толстой был отправлен в отставку на взлете карьеры, но полагая, что мог принести еще много пользы, оставил подробные записки о своей службе в Департаменте полиции исполнительной[9]. Вместе с воспоминаниями и перепиской других сотрудников П. А. Валуева эти источники воссоздают деятельность МВД в период активного законотворчества начала 1860-х годов.

© Барыкина И. Е., 2018

---

[1] Подробнее о Д. Н. Толстом см.: *Русский* биографический словарь: неопубликованные материалы: В 8 т. / Сост. и предисл. М. П. Лепехина. [Т. 7 доп.]: Тобизен – Тургенев / [Ред. В. В. Майков]. М., 1999. С. 62–64; *Барыкина И. Е.* Из записок графа Д. Н. Толстого: особенности государственного управления 1820-х – 1860-х гг. // Петербургский исторический журнал. 2015. № 2 (06). С. 79–100.

[2] *Валуев П. А.* Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел: В 2 т. Т. 1. М., 1961. С. 111.

[3] *Из записок* графа Д. Н. Толстого // Русский архив. 1885. Кн. 2. С. 39.

[4] Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. Т. XXXVII. № 39087.

[5] Подробнее о попытках разработки церковной реформы см.: *Freeze G. L.* P. A. Valuev and the Politics of Church Reform (1861–1862) // Slavonic and East European Review. London, 1978. Vol. 56. № 1. P. 68–87; *Римский С. В.* Российская церковь в эпоху великих реформ. (Церковные реформы в России 1860 – 1870-х годов). М., 1999.

[6] *Чернуха В. Г.* Государственный деятель 1860-х: Петр Александрович Валуев (1814–1890 гг.) // Из глубины времен. СПб., 1994. № 3. С. 104.

[7] *Из записок* графа Д. Н. Толстого. С. 56–58.

[8] *Валуев П. А.* Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. С. 224.

[9] *Из записок* графа Д. Н. Толстого. С. 33–70.

Г. А. Салтык*

КУРСКОЕ ГУБЕРНСКОЕ ЖАНДАРМСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ЛЮДИ И СУДЬБЫ

Курское губернское жандармское управление (далее – КГЖУ) начало свою деятельность в 1827 г. как отделение в составе 5-го жандармского округа штаба Корпуса жандармов, находящегося в Харькове. Согласно «Положению о Корпусе жандармов» от 9 сентября 1867 г., вместо жандармских округов, включавших в свой состав до 10 губерний, были созданы губернские жандармские управления (ГЖУ), одним из которых и стало КГЖУ. У начальника губернского жандармского управления имелось 3 помощника, деятельность каждого из которых распространялась на 5 уездов. Так, в разное время помощниками начальника КГЖУ являлись ротмистры Борис Владимирович Фок и Николай Александрович Василевский, подполковники Владимир Иванович Дацевич, Александр Николаевич Панов, Евраграф Васильевич Петров[1]. Адьютантами ГЖУ служили поручик Григорий Николаевич Лавренко (1903), унтер-офицер Иван Павлович Беляев (1905), ротмистр Грабовский (1908) и др.

С момента образования ГЖУ и до их ликвидации ни структура, ни функции, ни их состав значительно не менялись. Так, с 1894 по 1914 г. в КГЖУ, помимо начальника, числилось 16 унтер-офицеров, 3 вахмистра, 1 адъютант (всего 21 человек). Нам удалось выявить список служащих в КГЖУ в 1908 г. Это вахмистры Г. Попов и А. Зенгальник, а также унтер-офицеры Г. Герасимчик, Г. Понигкар, Д. Рябченков, И. Горяинов, А. Горяинов, С. Коренев, А. Костюк, П. Денисов, С. Евдокимов, Г. Краснорцкий, В. Щеблыкин, А. Романцов, И. Пархоменко, И. Ищенко, П. Беленький[2].

Анализ документов Государственного архива Курской области и ряда других источников позволил восстановить биографии почти всех начальников Курского ГЖУ: Н. Ф. Пальшау, А. В. Задонского, А. К. Вельк, А. А. Ковалевского, Н. Ф. Бабчинского, А. И. Мрочкевича[3].

Одним из первых руководителей ГЖУ был *Николай Федорович Пальшау*, представитель старинного дворянского рода, внесенного в

* *Салтык Галина Александровна* – заведующий кафедрой культурологии Курского государственного университета, доктор исторических наук, профессор.

Родословную книгу Подольской и Киевской губерний. В чине полковника Отдельного Корпуса жандармов (ОКЖ) возглавлял сначала Вятское губернское жандармское управление (1868–1871), а затем Курское ГЖУ (1875–1885)[4].

Его преемником стал *Александр Вадимович Задонский* – генерал-лейтенант русской императорской армии. Он родился 7 июля 1834 г. в семье генерал-лейтенанта В. Д. Задонского в селе Великий Бурлук Харьковской губернии (ныне – село Новоалександровка Харьковской области). С 26 июня 1853 г. А. В. Задонский находился на службе в лейб-гвардейском кирасирском Её Величества полку. В 1865 г. был произведён в полковники. С 1874 г. находился на службе в полиции – сначала в должности начальника Виленского, а затем Орловского жандармского управления железных дорог. В 1885 г. он возглавил Варшавское губернское жандармское правление, где и был произведён в генерал-майоры. Через год его назначили начальником Курского ГЖУ. Эту должность он занимал в течение 10 лет. 3 января 1895 г. Александр Вадимович был произведён в генерал-лейтенанты с увольнением в отставку. Награжден орденами Святого Станислава 1-й и 2-й степени, Святой Анны 2-й степени, Святого Владимира 3-й и 4-й степени, Святого Михаила и Вендской Короны 2-й степени[5]. А. В. Задонский умер в 1912 г. и был похоронен в родовом поместье в селе Великом Бутурлике. Примечательно, что на протяжении 97 лет местные жители ухаживали за его могилой, несмотря на то, что в годы Советской власти это было не безопасно. Все-таки – «царский генерал»! Об этом речь шла в письме, адресованном начальнику УВД по Курской области от 19 октября 2009 г. от имени жителей с. Новоалександровки. В нем, в частности, отмечалось, что «после увольнения со службы Задонский жил в соседнем селе и имел в с. Великий Бурлук земли. Был очень добрым, отзывчивым человеком, всячески помогал крестьянам»[6].

О начальнике КГЖУ 1905–1906 гг. полковнике *Андрее Карловиче Вельк* удалось обнаружить лишь незначительные сведения. Родился 9 марта 1856 г. После окончания Петербургской гимназии обучался в военном Павловском училище. В офицеры был произведен в 1876 г. Имел награды: ордена Станислава 3-й степени (1884), Красного Орла 4-й степени (1887), Анны 3-й степени (1890), Станислава 2-й степени (1900)[7].

С 1906 по 1910 гг. обязанности начальника КГЖУ исполнял *Антон Афанасьевич Ковалевский.* Родом из семьи потомственного,

почетного гражданина Ковенской губернии[8]. Воспитывался в Динабургской реальной гимназии, затем обучался в военном Павловском училище по первому разряду. С 1875 по 1885 гг. находился на военной службе. 12 мая 1885 г. А. А. Ковалевского прикомандировали к штабу отдельного корпуса жандармов и назначен адъютантом Харьковского ГЖУ, а затем помощником начальника Харьковского ГЖУ в Старобельском уезде. 7 мая 1891 г. был переведен на должность помощника начальника Одесского жандармского управления, в 1898 г. служил в должности старшего чиновника для поручений особой канцелярии при Помощнике варшавского генерал-губернатора по полицейской части. 3 мая 1900 г. был переведен в распоряжение Обер-полицмейстера для замещения должности начальника Отделения по охране порядка общественной безопасности в Варшаве. И, наконец, 3 августа 1906 г. возглавил Курское ГЖУ. Имел награды: серебряные медали и ордена – Святой Анны 3-х степеней, Святого Станислава 2-й и 3-й степени, Святого Владимира, а также персидским орденом Льва и Солнца 2-й степени.

С 4 апреля 1910 г. по 3 октября 1912 г. начальником Курского ГЖУ был *Николай Филимонович Бабчинский*.

С 3 октября 1912 г. по март 1917 г. начальником курского губернского жандармского управления стал полковник *Александр Игнатьевич Мрочкевич*. Он родился 28 октября 1861 г. в Санкт-Петербургской губернии. Обучался в гимназии № 2 г. Санкт-Петербурга. Военное образование получил в Николаевском кавалерийском училище по 1-му разряду. На военной службе с 7 сентября 1880 г. Прошел путь от корнета до полковника (корнет – с 1884 г. , поручик – с 1884 г., штаб-ротмистр – с 1887 г., ротмистр – с 1890 г., подполковник – с 1899 г., полковника – с 26 февраля 1908 г.). В 1911 г. награжден орденом Святого Станислава 2-й степени.

Как показали материалы исследования, все начальники Курского ГЖУ отличались высоким профессионализмом и добросовестностью, о чем свидетельствуют их награды. Они не только с честью выполняли свои обязанности, но и руководили оперативно-розыскными мероприятиями, координировали контрразведывательную деятельность полиции «во вверенной им губернии» по выявлению военного шпионажа в период Первой мировой войны.

© Салтык Г. А., 2018

[1] Государственный архив Курской области (далее – ГАКО). Ф. 1642. Оп. 3. Д. 77. Л. 16–18.
[2] ГАКО. Ф. 1642. Оп. 2. Д. 266. Л. 73.
[3] *Список* чинам гражданского, военного и духовного ведомства Курской губернии на 1904 г. Курск, 1904; *Календарь* и памятная книжка Курской губернии на 1888 год. Курск, 1887.
[4] *Марийская* история в лицах. Пальшау Н. Ф. – https://marihistory.ru›2011-01-01-20-09-57/742-2011-06-17… (дата обращения: 25.02.2018).
[5] *Памятная* книжка Курской губернии за 1888 год. Курск, 1887.
[6] Письмо Н. М. Дидура на имя начальника УВД по Курской области В. Н. Булушева // Личный архив автора.
[7] ГАКО. Ф. 1642. Оп. 3л. Д. 64. Л. 105.
[8] Там же. Л. 26–27.

С. Г. Куликова*

СЕРГЕЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ЗУБАТОВ – НАЧАЛЬНИК МОСКОВСКОГО ОХРАННОГО ОТДЕЛЕНИЯ

Оценки жизни и деятельности основоположника «полицейского социализма» подчас диаметрально противоположны: одни исследователи видят в нем фигуру яркую и неординарную[1], для других он «шпион, провокатор, развратитель умов»[2]. Так вышло, что человек внешне заурядный оставил глубокий след в истории[3]. «Выходец из "обер-офицерских детей", не имея связей в обществе, он своим упорством и умом завоевал авторитет и положение в обществе, пройдя путь от канцелярского служащего ("коллежского регистратора") до надворного советника»[4]. Выдающимися знаниями он не отличался, но кругозор имел широкий. Его начитанность весьма пригодилась в разыскной работе: несмотря на плотный график, Зубатов всегда находил время для знакомства с новинками литературы[5]. Образованность и властность способствовали восприятию последнего как полковника. В энциклопедиях[6] Зубатова, вслед за современниками, до сих пор именуют полковником, хотя, не будучи дворянином, не служивши в армии, Зубатов никак не мог стать офицером Корпуса жандармов. Он был гражданским чиновником – надворным советником, что соответствует VII классу по Табели о рангах, но как начальник Особого отдела Департамента полиции в соответствии со сложившейся практикой, мог быть отнесен к IV классу, что соответствовало воинскому званию «полковник». Фактически, находясь на полковничьей должности, Зубатов дослужился лишь до звания, эквивалентного воинскому «подполковнику».

Противоречивый портрет возникает и при оценке сущности полицейского социализма. Согласно позиции Ф. Лурье, его основу составило «полнейшее отрицание нравственных начал» – «полицейская провокация»[7]. В свою очередь, помощник начальника Московского охранного отделения Л. П. Меньщиков указывал, что благодаря искусству Зубатова, провокация «имела большею частью такой утонченный вид, что оставалась почти незаметной и не принимала такой

* *Куликова Светлана Геннадьевна* – заместитель начальника кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Московского областного филиала Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя (Руза), кандидат исторических наук, доцент.

зачастую явно преступный и даже скандальный характер, как у его учеников и последователей»[8]. Представители противоположной точки зрения усматривали в деятельности Зубатова идейное начало. Генерал А. И. Спиридонович вспоминал, что Зубатов не смотрел на сотрудничество с агентами как на куплю-продажу, а «видел в нем дело идейное»[9]. Идейность и профессионализм Зубатова отмечал и жандармский генерал П. П. Заварзин: «Зубатов был одним из немногих правительственных агентов, который знал революционное движение и технику розыска… Зубатов первый поставил розыск в империи по образцу западноевропейскому, введя систематическую регистрацию, фотографирование, конспирирование внутренней агентуры»[10].

Полны противоречий и оценки «полицейского социализма». Ряд исследователей усматривали в нем непригодную попытку увести рабочее движение с насильственного пути. Так, известный оппонент Зубатова С. Ю. Витте, был убежден, что начальник Особого отдела Департамента полиции во время борьбы с рабочим движением проникся идеей защиты прав пролетариата, что в итоге обернулось катастрофой[11]. Другие авторы приходят к выводу, что полицейский социализм – не понятая современниками попытка реформирования социальных отношений. Так, Т. Макдэниэл считает, что «эксперимент Зубатова, его логика, а так же противоречия в условиях деспотичного капитализма опередил свое время, выявив препятствия рабочей реформе в царской России. С организацией рабочих обществ баланс в соотношении сил был бы восстановлен не с помощью государственного контроля, а через создание противовеса. Рабочие получили бы возможность отстаивать свои интересы в рамках закона… В таком контексте была бы установлена твердая основа для развития частной собственности»[12].

При оценке деятельности Зубатова и его современники, и значительная часть историков склонны разграничивать его новации в организации политического сыска и его социальные эксперименты, либо рассматривать эти эксперименты как одну из изощренных форм политического сыска. Правомонархические круги достаточно высоко оценивали деятельность Зубатова в первом направлении, но абсолютно не принимали второе. Логика их критики заключалась в следующем: экономическое и культурное просвещение рабочих революционизирует рабочие массы, а создание рабочих организаций чревато потерей контроля над ними. В результате, например, министр внутренних дел В. К. Плеве, памятуя о своей деятельности в качестве руководителя

Департамента полиции в период борьбы с индивидуальным терроризмом, «отрицал существование революционных социальных сил, настаивая на том, что существуют только группы и круги, которые могут быть выявлены и обезврежены качественной полицейской работой»[13]. Интересно, что сегодня интерпретация причин перевода Зубатова в 1902 г. из Москвы в Санкт-Петербург заметно изменилась. Если прежде это расценивалось как повышение, признание заслуг руководителя Московского охранного отделения, то теперь – как ход, ставивший Зубатова и его эксперименты с рабочим движением под непосредственный контроль Плеве[14].

Известно, что острое неприятие социальных экспериментов Зубатова было у помощника министра внутренних дел, шефа жандармов фон Валя, считавшего строптивого начальника Департамента полиции «первым революционером». Ясно, что Плеве и фон Валь внесли свою лепту в устранение в 1903 г. Зубатова с политической арены.

Левые радикалы видели в деятельности Департамента полиции исключительно репрессивный характер, потому любые мероприятия, проводимые Департаментом, автоматически оценивались как проправительственные. По мнению этих кругов, воспринятому и закрепленному в историографии советскими историками, «полицейский социализм» Зубатова был политической провокацией, а не реформаторством[15].

Сторонников социальной политики Зубатова в России было мало. К таковым можно отнести его покровителей – Великого князя Сергея Александровича, генерала Д. Ф. Трепова, начальника Департамента полиции А. А. Лопухина, а также некоторых последователей из числа жандармских офицеров и чиновников Департамента полиции. Не следует приписывать осуществление политики полицейского социализма ни правительственным кругам, ни Министерству внутренних дел, ни Департаменту полиции. Как это ни странно, но следует признать, что социальные эксперименты с рабочими организациями – плод индивидуальных усилий Зубатова, опиравшегося на помощь небольшой группы единомышленников. В этой деятельности ему приходилось сталкиваться с яростным сопротивлением и правых, и левых радикалов, и правительственных кругов, и правоохранительных органов, и либералов, и консерваторов. Именно на этом поприще, а вовсе не в связи с руководством политическим сыском, он заработал основную толику неприязни одних и ненависти других. Именно на этом поприще наиболее ярко проявились убежденность, организатор-

ский талант и политическая прозорливость Зубатова, который, несмотря на мощное противодействие, умудрился в течение нескольких лет осуществлять свои социальные идеи[16].

© Куликова С. Г., 2018

[1] *Перегудова З. И.* Политический сыск в России (1880–1917 гг.). М., 2000. С. 72.
[2] *Кавторин В. В.* Первый шаг к катастрофе: 9 января 1905 года. Л., 1992. С. 13.
[3] *Zuckerman F. S.* The Tsarist Secret Police in Russian Society, 1880–1917. London, 1996. P. 90.
[4] *Перегудова З. И.* Политический сыск в России (1880–1917 гг.). С. 72–73.
[5] *Козьмин Б. П.* С. В. Зубатов и его корреспонденты. М.; Л., 1928. С. 3.
[6] *Большая* советская энциклопедия. Т. 17. М., 1952. С. 220; *Советская* историческая энциклопедия. Т. 5. М., 1964. С. 710; *Шикман А. П.* Деятели отечественной истории. Библиографический словарь-справочник: В 2 т. Т. 1. М., 1997. С. 319.
[7] *Лурье Ф.* Полицейские и провокаторы: Политический сыск в России. 1649–1917. М., 1998. С. 197.
[8] *Меньщиков Л.* Охрана и революция. Ч. 3. М., 1932. С. 35.
[9] *Спиридонович А. И.* При царском режиме // Архив русской революции. Т. 15–16. М., 1993. С. 123–124.
[10] *Заварзин П. П.* Работа тайной полиции. Париж, 1924. С. 69.
[11] *Витте С. Ю.* Избранные воспоминания. 1849–1911. Т. 2. М., 1997. С. 8.
[12] *Mc Daniel T.* Autocracy, Capitalism and Revolution in Russia. California, 1988. P. 35.
[13] *Judge E. H.* Plehve. Repression and Reform in Imperial Russia 1902–1904. Syracuse University Press, 1983. P. 137.
[14] *Отечественная* история: Энциклопедия: В 5 т. Т. 2. М., 1996. С. 297.
[15] *Owen Th. C.* Capialism and politics in Russia. A social history of the Moscow merchants, 1855–1905. Cambridge, 1881. P. 165.
[16] *Zuckerman F. S.* The Tsarist Secret Police in Russian Society, 1880–1917. P. 108.

Ф. С. Сосенков*

МИНИСТР ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ ПЕТР АРКАДЬЕВИЧ СТОЛЫПИН О НАЦИОНАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОМ ЕДИНСТВЕ

Значительное число стран современного мира сталкиваются с проблемой сохранения собственного национально-территориального единства. Под последним в рамках данной статьи понимается баланс центробежных и центростремительных сил, при котором формируется социально-политическая и идеологическая основа для сохранения эффективного функционирования государства в пределах его территории. Главной угрозой национально-территориальному единству является сепаратизм, которому отечественное государство противодействовало на всех этапах своего развития[1]. Указанная проблематика была в центре внимания известного государственного деятеля Петра Аркадьевича Столыпина (1862–1911).

П. А. Столыпин, занимавший в разные годы посты уездного дворянского предводителя в Ковно, Гродненского и Саратовского губернатора, министра внутренних дел и премьер-министра Российской империи, большое внимание уделял вопросам национального, культурного и религиозного многообразия России. Грамотное регулирование межэтнических вопросов, а также проблем взаимодействия имперского центра и окраин обеспечивало, по его мнению, единство и целостность государства.

П. А. Столыпин, известный общественный и государственный деятель, предложил модель реформирования России, согласно которой, с одной стороны, укреплялась вертикаль исполнительной власти, а с другой – расширялись права местного самоуправления[2]. Данный принцип позволял одновременно удовлетворить запросы регионов и обеспечить гарантии для единства страны. Вместе с тем, в отдельных случаях политик выступал за ограничения прав в стремлении погасить центробежные силы. Так, в 1907 г. он предлагает новый избирательный закон, который значительно сократил представительство национальных окраин (от Польши – с 36 до 12 и двух русских депутатов, с Кавказа с 29 до 10, относительно Средней Азии вовсе было

* *Сосенков Федор Сергеевич* – старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

принято решение о её неготовности к выборам). Таким образом премьер-министр стремился ограничить возможности представителей сепаратистски национальных окраин влиять на общеимперскую политику и пропагандировать свои идеи [3].

Значительный период политической карьеры П. А. Столыпина пришелся на революционные годы, то есть время максимального накала дезинтеграционных сил. Премьер-министр в принципе не имел ничего против децентрализации управления, которая может в определенной мере способствовать экономическому и иному развитию как государства в целом, так и его регионов. Вместе с тем, это возможно только в периоды стабильности в стране, в иных же случаях децентрализация управления может спровоцировать распад государства: «Децентрализация может идти только от избытка сил. Могущественная Англия, конечно, дает всем составным частям своего государства весьма широкие права, но это от избытка сил; если же этой децентрализации требуют от нас в минуту слабости, когда ее хотят вырвать и вырвать вместе с такими корнями, которые должны связывать всю империю, вместе с теми нитями, которые должны скрепить центр с окраинами, тогда, конечно, правительство ответит: нет!»[4]. В этой связи, отвечая однажды на вопросы журналистов относительно перспектив федерализации России, П. А. Столыпин отметил, что в принципе не может утверждать, будто такая форма устройства никогда не будет востребована отечественным государством. Вероятность обретения национальными регионами Империи автономных прав он связывал с инициативой центра в условиях стабильного развития. Вместе с тем, по мнению премьер-министра, в современных интервью условиях подобные меры стимулировали бы сепаратизм и способствовали развалу Империи[5].

В условиях революции П. А. Столыпин признавал за государством право на интенсивную карательную политику в целях сохранения своей целостности: «Государство может, государство обязано, когда оно находится в опасности, принимать самые строгие, самые исключительные законы, чтобы оградить себя от распада. Это было, это есть, это будет всегда и неизменно. Это принцип в природе человека, он в природе самого государства»[6]. Выступления государственного деятеля характеризует широкая правовая эрудиция в сочетании с образностью мышления. Так, в другой части процитированного выступления он сравнивает экстренные меры, применяемые государством для сохранения своей целостности с необходимой обороной[7]. Вместе

с тем, премьер-министр, признавая ценность права и недопустимость чрезмерного применения репрессий, отмечает, что «такого рода временные меры не могут приобретать постоянного характера»[8].

Стремление обеспечить национально-территориальное единство Империи отразилось и в проектах П. А. Столыпина относительно структуры органов исполнительной власти. Так, в 1911 г. им создается «Проект о преобразовании государственного управления России», в соответствии с которым помимо прочих органов власти предполагалось создание министерства национальностей. Необходимость создания данного органа обосновывалось целями «удовлетворения религиозных и культурных нужд каждой национальности», чтобы «тщательно изучить культурную, религиозную и социальную жизнь каждой национальности и создать все условия, чтобы они были не врагами России, а её верноподданными»[9]. Преданность Империи должна быть обеспечена в том числе равенством граждан в правах: «Все эти лица, населяющие Россию, независимо от их национальности и вероисповедания, должны быть совершенно равноправными гражданами России. Недопустимы никакие ограничения».

Национально-территориальное единство было для П. А. Столыпина ключевой категорией. В этой связи, по воспоминаниям депутата Государственной думы октябриста Н. П. Шубинского (1853–1921), симпатии премьер-министра «привлекала Германия, сложенная из инородных тел, признающих, однако, неуклонно общеимперский строй, его законы, язык, правовые нормы»[10]. Поддержание его, как было показано выше, шло по самым различным направлениям. Минимальные условия обеспечения национально-территориального единства – это, по мнению П. А Столыпина, во-первых, единство государственного управления, правительства, и, во-вторых, государственного языка[11]. Стратегически и прочно, однако, оно могло быть только при условии создания единого политического, правового, социокультурного пространства, что предполагало законодательную и правовую унификацию, постепенное устранение национальных и религиозных ограничительных мер[12]. К этому и были направлены различные инициативы П. А. Столыпина.

Таким образом, воззрения П. А. Столыпина на проблемы национально-территориального единства Российской империи характеризуются следующими отличительными чертами. В них мало абстрактных умозаключений. Как правило, премьер-министр излагал варианты решения конкретных вопросов (польского, финляндского и дру-

гих). Названная особенность вполне объяснима: П. А. Столыпину нужно было предлагать решения конкретных этнико-территориальных проблем, их использование как материала для обобщений не входило в круг задач государственного деятеля. Позиции премьер-министра относительно целостности России строились на уникальной в своем роде политико-правовой платформе – консервативном либерализме. При этом, учитывая, что по интересующей нас проблеме П. А. Столыпин в основном придерживался официальной идеологемы «Православие, самодержавие, народность», можно заключить, что консерватизма в его воззрениях было больше, чем либерализма. Представляется, что такая ценностная система была наиболее адекватна современной П. А. Столыпину эпохе: в период революционных потрясений и политических кризисов следовало проявлять твердость, используя, вместе с тем, в качестве инструмента политическую дискуссию и реформы.

© Сосенков Ф. С., 2018

---

[1] *Сосенков Ф. С.* К вопросу об уголовно-правовом противодействии сепаратизму в Российской империи: Царство Польское и Великое княжество Финляндское // История государства и права. 2013. № 8. С. 31–33; *Сосенков Ф. С.*, *Черкасов К. В.* Идеи государственного единства в период становления и укрепления Русского централизованного государства (вторая половина XV – XVI века) // Правовая культура. 2014. № 4(19). С. 28–35; *Сосенков Ф. С.* Отечественная политико-правовая мысль о государственном единстве и противодействии сепаратизму // Вестник Волжской государственной академии водного транспорта. 2016. № 49. С. 289–300.

[2] *Утенков Г. Н.* Концептуальные идеи П. А. Столыпина: реформы государственного управления // История государства и права. 2013. № 1. С. 51

[3] *Сидоровнин Г. П.* П. А. Столыпин: Жизнь за Отечество: жизнеописание (1862–1911). Саратов, 2002. С. 226.

[4] *Речь* П. А. Столыпина, произнесенная в Государственной думе 16 ноября 1907 г. в ответ на выступление члена Государственной думы В. А. Маклакова // Столыпин П. А. Мысли о России. М., 2006. С. 35.

[5] *П. А. Столыпин*. Грани таланта политика. М., 2006. С. 481.

[6] *Исключительные* законы – средство необходимой обороны государства. Из речи П. А. Столыпина в Государственной Думе 13 марта 1907 г. // П. А. Столыпин: Программа реформ: Документы и материалы: В 2 т. Т. 1. М., 2003. С. 45.

[7] Там же.

[8] Там же.

[9] Цит. по: *Сидоровнин Г. П.* П. А. Столыпин: Жизнь за Отечество: жизнеописание (1862–1911). С. 407.

[10] *Бахтурина А. Ю.* П. А. Столыпин и управление окраинами империи //

П. А. Столыпин и модернизация России: Материалы научной конференции, состоявшейся в Государственном центральном музее современной истории России 21 сентября 2011 г. М., 2012. С. 93.

[11] Там же. С. 93–94.

[12] *Шелохаев В. В.* Петр Аркадьевич Столыпин // Столыпин П. А. Избранное. Речи. Записки. Письма. М., 2010. С 10.

Д. Е. Проценко*

ЕВГЕНИЙ ФЕДОРОВИЧ БУРИНСКИЙ: ВКЛАД В РАЗВИТИЕ СУДЕБНОЙ ФОТОГРАФИИ

Евгений Фёдорович Буринский является одним из виднейших российских ученых-криминалистов дореволюционного периода. Он справедливо считается создателем научно-исследовательской судебной фотографии. Помимо судебной фотографии Е. Ф. Буринский внес существенный вклад в развитие судебной экспертизы документов и судебного почерковедения. Однако стоит отметить, что его путь в научную деятельность был сложным и тернистым.

Евгений Фёдорович Буринский родился 18 февраля 1849 г. в городе Рязань Российской империи в семье служащего почтового ведомства. Отец Е. Ф. Буринского проходил службу губернским почтмейстером в Нижнем Новгороде, где и прошли детские годы Евгения Федоровича. Пройдя обучение в Нижегородском кадетском корпусе, им было получено среднее образование. В 1864 г., по настоянию отца, он поступил в Петербургское военно-инженерное училище. Процесс обучения в училище, направление подготовки и перспективы трудоустройства по окончанию не вызвали интереса у Е. Ф. Буринского и в 1867 г., наперекор воле отца, он прекратил обучение в училище, не выполнив полную программу обучения. Это привело к разрыву отношений с семьёй и прекращению какой-либо финансовой поддержки отца. Возникшая необходимость заработка вынудила его устроиться техником на железную дорогу. Работая на железной дороге, Е. Ф. Буринский занялся самостоятельным изучением наук, отдавая при этом предпочтение естественно-научным и техническим областям знаний[1].

Работа техником не приносила Е. Ф. Буринскому удовлетворения и в поиске своего места в жизни он занялся литературной деятельностью. С 1876 г. он стал вести технический раздел журнала «Всемирная иллюстрация». Именно этот период можно считать отправной точкой изысканий Е. Ф. Буринского в области фотографии. А поводом послужило поручение собрать для журнала и изучить литературу, в которой отражались случаи появления на фотоснимках различных

* *Проценко Дмитрий Евгеньевич* – заместитель начальника кафедры судебно-экспертной деятельности Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

объектов, следов и других изображений, которые не были видны людьми во время фотографирования. Им было изучено множество источников на различных языках за полувековой период, где были описаны подобные случаи, однако ни в одном из них не было разумного объяснения этому явлению.

Исследованию этого феномена Евгений Федорович посвятил более пятнадцати лет. В результате кропотливого труда им был разработан метод цветоделительной фотографии, при помощи которого в 90-е годы XIX столетия Е. Ф. Буринский восстановил невидимые (угасшие) письмена грамот XIV в., выполненные на сыромятных кожах, считавшихся безнадежно утраченными. Разработка метода цветоделительной фотографии многими учеными по значению считается сопоставимым изобретению микроскопа. За достигнуты результаты Е. Ф. Буринский был удостоен Российской академией наук премии имени М. В. Ломоносова[2].

Суть цветоделительного метода Е. Ф. Буринского состоял в суммировании способом наложения негативных и позитивных фотоизображений, что позволяло выявлять абсолютно не воспринимаемые глазом различия в цветах и оттенках. В своем докладе на I Съезде русских деятелей фотографического дела (24 февраля – 19 апреля 1896 г.) о своих открытиях, Е. Ф. Буринский с гордостью за науку заявлял, что нет уже более «средств свести с бумаги без порчи её поверхности следы письма таким образом, чтобы фотография бессильна была их обнаружить»[3].

Разработанный Е. Ф. Буринским метод постепенно стал применяться экспертами при исследовании документов. В своем фундаментальном труде «Судебная экспертиза документов, производство ее и пользование ею», изданном в 1903 г., Евгений Федорович так описывал один пример из экспертной практики: «…Вторая часть фотоэкспертизы состояла, как выше сказано, в восстановлении залитой чернилами подписи на дубликате накладной. Исследование это очень редко дает сразу желаемый результат и требует большой осторожности в определении времени экспозиции, а также в выборе пластинок. Эксперту удалось, однако, добиться снимка залитой подписи, после двух часов усиленного труда, и хотя черты букв были не особенно резки и определены, но залитая чернилами фамилия Штольц выразилась все таки очень ясно»[4].

Буринский отчетливо понимал и слабые стороны разработанного им метода. Он отмечал, что выработанный им процесс фотографиче-

ского цветоделения имеет и множество недостатков, прежде всего, медленностью и хлопотностью данного процесса, сложностью приёмов и трудностью манипуляций, требующих навыка и сноровки. В статье «Записка о восстановлении письмён при помощи фотографии» Евгений Федорович писал «Необходимо принять во внимание, что один человек, располагавший самыми ничтожными денежными средствами, не смог довести до совершенства целую отдельную отрасль светописи, не имея при том ни предшественников, ни сотрудников. Во многих случаях результаты процесса не окупят труда и издержек на его производство; это я тоже знаю, но думаю, что и в таком виде процесс мой имеет значение как зародыш новой отрасли светописи, фотографии исследующей, которая, по глубокому моему убеждению, станет такою же, какою признаётся фотография запечатлевающая. Я сделал, что мог, другие сделают более»[5].

И он оказался прав. Труды Е. Ф. Буринского стали отправной точкой для многих его последователей. Благодаря его исследованиям и наработкам в системе судебной фотографии появился новый раздел – исследовательская фотография. Методы фотографического выделения и изучения слабо видимых или невидимых деталей либо признаков, недоступных обычному зрению, получили дальнейшее развитие. С появлением цветной, а в дальнейшем и цифровой фотографии, основы цветоделительной фотографии, разработанные Е. Ф. Буринским, стали основой разработанных способов выявления цветных и яркостных различий в исследуемых объектах.

В заключении стоит отметить, что Буринский Евгений Федорович был не только выдающимся ученым-криминалистом, но и талантливым организатором. В 1889 г. при его непосредственном участии была создана первая судебно-фотографическая лаборатория при Петербургском окружном суде, которая положила начало формированию всех криминалистических экспертных учреждений в России. Вклад Е. Ф. Буринского в развитие отечественной криминалистики трудно переоценить. Его по праву можно считать основоположником судебной фотографии, технического исследования документов и судебного почерковедения, основателем первого в России специализированного экспертного учреждения, ярким представителем криминалистической науки.

© Проценко Д. Е., 2018

[1] *Кругляк С. А.* Роль Е. Ф. Буринского в становлении и развитии отечественного технико-криминалистического исследования документов // Энциклопедия

судебной экспертизы. Научно-практический журнал. – http://www.proexpertizu.ru/general_questions/596/ (дата обращения: 12.02.2018).

[2] *Судебная* фотография и видеозапись: Учебник. М., 2011. С. 15.

[3] *Крылов И. Ф.* В мире криминалистики. Л., 1980. С. 76.

[4] *Буринский Е. Ф.* Судебная экспертиза документов, производство её и пользование ею. СПб., 1903. С. 124.

[5] *Буринский Е. Ф.* Записка о восстановлении письмён при помощи фотографии // Известия Академии наук. 1895. Т. 2. С. 169.

В. В. Прохоров*

ЯКОВ АРНОЛЬДОВИЧ БУХБАНД: СУДЬБА НАЧАЛЬНИКА КРЫМСКОЙ МИЛИЦИИ В ПЕРИОД ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕПРЕССИЙ 1930-Х ГОДОВ

Со второй половины 1930-х годов в Крыму, как и по всей стране, нарастает очередная волна политических репрессий. Толчком к ней послужили установки пленума ЦК ВКП(б), проходившего в Москве с 23 февраля по 3 марта 1937 г. В соответствии с докладами И. В. Сталина и других руководителей Советского государства, пленум ЦК призвал к развертыванию борьбы с «врагами народа», «шпионами» и «диверсантами»[1]. Слова Сталина о том, что троцкисты и иные элементы проникли в партийные, административные и другие органы власти, стали негласным указанием для их преследования со стороны НКВД. Принятый пленумом сталинский тезис об усилении классовой борьбы по мере продвижения страны по пути социализма явился теоретическим основанием для проведения репрессий в отношении многих слоев общества[2].

Первыми в начале сентября 1937 г. были арестованы «члены контрреволюционной организации» автономии – председатель Крымского центрального исполнительного комитета И. У. Тархан, председатель СНК Крымской АССР А. А. Самединов, второй секретарь Крымского обкома партии Б. А. Чагар. Вслед за ними был арестован первый секретарь Крымского обкома партии Б. А. Семенов как глава «антисоветской правотроцкистской террористической организации в Крыму». По делу Семенова проходил и заместитель начальника УНКВД республики – начальник Управления РКМ Крыма, кавалер ордена Красного Знамени, майор милиции Я. А. Бухбанд.

Яков Арнольдович Бухбанд родился 7 октября 1893 г. в австрийском Перемышле в многодетной семье галицийского винокура. Кроме него в семье было еще четыре брата и три сестры. В 1908 г., окончив четыре класса городской гимназии, он оставляет учебу.

В 1910 г. в поисках лучшей жизни молодой Яков Бухбанд перебирается в Швейцарию, где сразу включается в политическую деятельность, вступая в ряды партии анархистов-террористов в Цюрихе.

* *Прохоров Владимир Владимирович* – профессор кафедры государственных и гражданско-правовых дисциплин Крымского филиала Краснодарского университета МВД России, кандидат исторических наук, доцент (Симферополь).

В 1912 г. переезжает в Вену, где трудится рабочим паровых кранов на одном из заводов. Живя в столице, меняет свои политические взгляды – становится членом партии социал-демократов. В этом же году за участие в демонстрации против сербской кампании и оскорбление императора Я. А. Бухбанд попадает под суд.

С первых дней Первой мировой войны 20-летнего Я. А. Бухбанда призывают в ряды австро-венгерской армии. 14 августа 1914 г. его отправляют на Восточный фронт рядовым артиллеристом Перемышльской крепости. В марте 1915 г. в ходе боев в Галиции и второй осады Перемышля, младший унтер-офицер Бухбанд попадает в плен и направляется в лагерь для военнопленных солдат, расположенный на Урале. В этом же году он попадает в тюрьму города Скобелев (ныне – Фергана), где отбывает девятимесячный срок за избиение лагерного конвоира. По возвращении в лагерь в качестве военнопленного работает на екатеринбургском Верх-Исетском металлургическом заводе машинистом мартеновского цеха. Хорошо владея немецким и чешским языками, ведет активную агитационную работу среди австро-венгерских военнопленных, руководит стачками солдат[3].

После Февральской революции 1917 г. вступает в ряды РСДРП(б). До октября 1917 г. находится на нелегальном положении в Екатеринбурге, работая редактором закрытой газеты «Уральский рабочий», продолжает вести активную агитационно-пропагандистскую работу среди пленных солдат. Позже становится редактором уральской немецкой газеты III Интернационала.

Активный участник становления Советской власти на Урале. Осенью 1917 г. организует большевистские партийные органы в Екатеринбурге и Челябинске. В этот же период является заметной фигурой по формированию иностранных военных отрядов и Красной гвардии в Екатеринбурге. С 1918 г. – военный комиссар интернационального батальона Красной гвардии. Как военком комплектует на Урале бригаду интернационалистов в количестве 2400 человек и батальон венгров, подчиняя последний екатеринбургской ЧК. Летом 1918 г. по распоряжению иностранной группы коммунистов направляется на подпольную работу по разложению частей Чехословацкого корпуса. В этом же году вступает в профсоюз.

В Красной Армии в 1918–1919 гг. участвовал в боях против восставших чехословацких войск и войск казачьего атамана А. И. Дутова. С 1919 г. – военный комиссар, затем командир 37-й бри-

гады Войск внутренней службы, участвовал в подавлении антибольшевистского Красноуфимского восстания.

В органах ВЧК – ГПУ с января 1920 г. Уполномоченный екатеринбургской ЧК. В 1920 г., будучи сотрудником Терской областной ЧК, руководил ликвидацией подпольной офицерской организации «Союз спасения России». В 1921 г. как начальник оперативного одела по борьбе с бандитизмом Пятигорской ЧК, как начальник секретно-оперативной части Кубано-Черноморской ЧК активно участвовал в ликвидации вооруженных отрядов «Союза трудовых крестьян» и ряда бандформирований в Ессентуках. В этом же году назначен заместителем начальника Кубано-Черноморского отдела ЧК.

В 1921 г. Бухбанда как сотрудника ГПУ отправляют за границу. Через Коминтерн и ЦК РКП(б) он направляется на работу в австрийский ЦК, а затем в польское подполье.

С января 1922 г. Яков Бухбанд вновь на оперативной работе – врио начальника Рыбинской ЧК. В 1923–1924 гг. руководит ликвидацией контрреволюционных организаций в Ярославской губернии.

С 1924 г. в резерве ОГПУ СССР. В этот период Я. А. Бухбанд характеризуется как амбициозный, политически развитый, дисциплинированный, скромный и усердный службист, как испытанный и надежный чекист, плохо, однако, знающий русский язык, зато хорошо относящийся к сослуживцам. Несмотря на такую довольно-таки неплохую характеристику, Я. А. Бухбанд в те годы имел целый ряд взысканий за «сильное рвение по службе». В 1924–1926 гг. Бухбанд – врио начальника Амурского ГО ОГПУ, начальник секретно-оперативной части Приморского ГО ОГПУ. В 1925 г. успешно борется против хунхузов в Благовещенске. В период с 1926 г. по 1928 г. Я. А. Бухбанд – начальник Таганрогского окружного отдела ОГПУ.

С 1928 г. почетный работник ВЧК – ОГПУ вновь в резерве. В этот период тон служебных характеристик на Якова Арнольдовича меняется: «Неплохой администратор. В то же время страдает бессистемностью, зачастую не дорабатывая до конца и не уделяя достаточного внимания деталям. Часто проявляет чрезмерную горячность и поспешность в проведении оперативных действий и выводов, иногда приводящих к отрицательным результатам. Непоседа. Любит часто менять место работы. Чрезвычайно болезненно воспринимает и реагирует на критику своих действий и оперативных ошибок. … Любит много говорить о себе». В 1928–1930 гг. Бухбанд на оперативно-чекистских и руководящих должностях в Дагестанской, Читинской

и др. губернских и окружных органах госбезопасности.

С 1932 г. в системе исправительно-трудовых лагерей. В этом же году назначен помощником начальника Управления Среднеазиатского лагеря ОГПУ, а с 1933 г. – начальником Управления Соловецкого лагеря ОГПУ.

В органах РКМ с 1934 г. Летом того же года Я. А. Бухбанд с женой и двумя дочерьми переезжают к новому месту службы в Крым. С июня 1934 г. он – второй заместитель начальника Управления РКМ автономии. С февраля 1935 г. – врио начальника управления, затем начальник УРКМ Крымской АССР[4].

За время службы Я. А. Бухбанд ни военного, ни милицейского образования так и не получил. Получил, однако, некоторую политическую подготовку путем самообразования. Работ и статей по марксизму не имел. Докладов делать не мог. При этом ему приписывали авторство двух книг («Перебежчик» и «Путь солдата») и дружбу с А. М. Горьким и С. М. Будённым.

В декабре 1936 г. начальник крымской милиции Я. А. Бухбанд неожиданно был освобожден от занимаемой должности и направлен в распоряжение ГУРКМ НКВД СССР. В мае следующего года зачислен в резерв ГУРКМ[5]. Тут, как нельзя кстати, оказался рапорт бывшего подчиненного Я. А. Бухбанда по Соловецкому лагерю. В нем сотрудник управления лагеря указывал на то, что «…Я. А. Бухбанд, являясь начальником Управления Соловецкого лагеря… в разговорах с подчиненными восхищался тогдашним заместителем начальника Особого отдела ГУГБ НКВД СССР Сосновским как работником и как человеком и указывал на свою близость с ним. В виду того, что Сосновский изобличен как иностранный шпион и Бухбанд был с ним, по его словам, близок, – нахожу необходимым … просить вас о направлении моего рапорта в надлежащее Управление». Рапорту был дан ход. Приказом НКВД СССР № 1307 от 31 июля 1937 г. Я. А. Бухбанд был уволен из РКМ, а в сентябре того же года арестован и привлечен по делу Б. А. Семенова.

8 января 1938 г. Военная коллегия Верховного суда СССР приговорила Я. А. Бухбанда к высшей мере наказания – расстрелу. Примечательно то, что Яков Арнольдович Бухбанд ни на предварительном следствии ни на суде своей вины так и не признал.

© Прохоров В. В., 2018

[1] *Курицын В. М.* История государства и права России. 1929–1940 гг. М., 1998. С. 107.

[2] *Омельчук Д. В., Акулов М. Р., Вакатова Л. П., Шевцова Н. Н., Юрченко С. В.* Политические репрессии в Крыму (1920–1940 гг.). Симферополь, 2003. С. 67.
[3] Архив Министерства внутренних дел по Республики Крым. Ф. 29. Оп. 1. Д. 2. Л. 278–280.
[4] *Прохоров В. В.* Органы внутренних дел Крымской АССР накануне и в годы Великой Отечественной войны (1939–1945 гг.) // Общество и право. 2015. № 4(54). С. 32–34.
[5] Архив Министерства внутренних дел по Республики Крым. Ф. 1. Оп. 4. Д. 53. Л. 16.

А. Н. Самарский[*]

МИЛИЦИОНЕР ИОСИФ ТИХОНОВИЧ МИСЮРИН – УЧАСТНИК СТАЛИНГРАДСКОЙ БИТВЫ

2 февраля 1943 года знаменательная дата в истории Великой Отечественной войны – разгром советскими войсками немецко-фашистских войск в Сталинградской битве. 2 февраля 2018 г. по Указу президента Российской Федерации В. В. Путина Россия отметит 75-летие этого исторического события[1]. За это время на месте ожесточенных боев вырос новый город-герой Волгоград и новое поколение людей. «Камни живут дольше, чем люди, – говорил на открытии памятника-ансамбля героям Сталинградской битвы Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев. – Но именно люди, только люди дают бессмертие всему, чего коснется их подвиг»[2].

Документы, многочисленные воспоминания участников битвы на Волге свидетельствуют о том, что вместе с воинами небывалую стойкость и героизм в борьбе с немецко-фашистскими захватчиками проявили и работники милиции Сталинградской области. «Никогда не забудется великий солдатский подвиг скромных героев в милицейской форме. Сколько самоотверженных дел, какую колоссальную работу проделала в то время сталинградская милиция», – подчеркнул А. С. Чуянов[3].

Одним из таких героев был Иосиф Тихонович Мисюрин – житель г. Жирновска Волгоградской области, майор в отставке, кавалер орденов и медалей. В 1942 г. он поступил на службу в областное управление милиции в отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляции (ОБХСС). В Сталинград И. Т. Мисюрин попал в марте 1942 г. рядовым милиционером. К тому времени город уже был на военном положении. 23 октября 1941 г. был создан городской комитет обороны. В его распоряжении находились войска НКВД, милиция, истребительные батальоны, отряды народного ополчения.

С самого начала войны в деятельности милиции определились основные направления: непосредственное участие в боевых операциях на фронте, охрана тыла, борьба с уголовной преступностью, диверсантами, пособниками, охрана общественного порядка, тушение

[*] *Самарский Александр Николаевич* – доцент кафедры теории и истории права и государства Волгоградской академии МВД России, педагогических наук.

пожаров и многое другое.

На долю И. Т. Мисюрина выпало немало испытаний. Ему довелось отличиться не только на фронте, но и в тылу на оккупированной территории.

Когда враг подошел вплотную к Сталинграду, многим милиционерам пришлось вступить в бой. В тяжелые сентябрьские дни 1942 г. боевые группы сотрудников НКВД и милиции под командованием И. Т. Петракова и Н. В. Бирюкова выбили немецких автоматчиков с занятых ими позиций в районе пивоваренного завода. Позже они отстояли центральную переправу через Волгу, отбив атаку 300 вражеских солдат. Это позволило частям 13-й гвардейской дивизии генерал-майора А. И. Родимцева переправиться через Волгу и штурмом овладеть важными позициями в городе, нанеся большой урон врагу с минимальными потерями своих бойцов.

Генерал-полковник, дважды Герой Советского Союза А. И. Родимцев высоко оценивал деятельность сталинградской милиции. Он писал: «Нередко можно было наблюдать в окопах и укрепленных домах рядом с воинами людей в гражданской одежде с винтовками в руках или лопатой. Немалую помощь оказали нам работники милиции, хорошо знавшие город, расположение улиц и домов. Они были нашими лучшими разведчиками и проводниками во многих операциях»[4].

Во всех этих операциях принимал участие И. Т. Мисюрина. Но одним их ярких воспоминаний сталинградских боев у И. Т. Мисюрина осталось оборона мельницы № 4 на берегу Волги, которую коренные сталинградцы по старинке называли мельницей Гергардта. Эта мельница до середины сентября 1942 г. обеспечивала войска и население мукой. И. Т. Мисюрин вместе с тремя сотрудниками милиции охраняли мельницу, смогли мобилизовать ее рабочий коллектив на выполнение поставленной задачи. Вместе с рабочими успешно отражали вражеские атаки, тушили от пожаров и зажигательных бомб. Лишь после прямого попадания снаряда, который вывел из строя оборудование мельницы, бойцы покинули здание.

Проявлять стойкость, мужество и героизм приходилось сотрудникам милиции не только на передовой, но и в тылу, выполняя непосредственно свои обязанности.

В декабре 1942 г. И. Т. Мисюрин был направлен по приказу наркома в распоряжение начальника Красноармейского сельского райотдела милиции для зачистки прифронтовой полосы от вражеских

агентов и пособников оккупантов. Вскоре он прибыл с двумя приданными милиционерами Грудкиным и Кубышкиным в селение Цацу (сегодня с. Цаца находится в Светлоярском районе Волгоградской области). Иосиф Тихонович сумел быстро найти помощников среди местного населения. Однажды обнаружить пятерых диверсантов помогла местная пожилая женщина. Проходя мимо дома, стоявшего на окраине села, она услышала приглушенные голоса на незнакомом языке. Своими подозрениями она поделилась с милиционером. Это были немецкие парашютисты, высадившиеся на берегу Волги. И. Т. Мисюрин вместе с товарищами, проявив смелость и смекалку, сумел взять в плен четверых диверсантов, пятый застрелился. После освобождения с. Цацы от немецкой оккупации, И. Т. Мисюрин смог арестовать нескольких местных жителей, активно сотрудничавших с немцами.

Фронт потихоньку отодвигался от Сталинграда, но в служебных буднях спокойнее не становилось. Неподалеку от селения располагалась авиационная часть. И. Т. Мисюрин с сослуживцем А. П. Васильевым смогли в короткие сроки организовать строительство вместе с местным населением (в основном женщины) капониров для самолетов и взлетные дорожки. Работали в две смены, теплой одежды не хватало. Было очень трудно, но зато с какой радостью провожали они потом самолеты, улетавшие бомбить находившуюся в Сталинградском «котле» фашистскую группировку[5].

Поступок, совершенный И. Т. Мисюриным, еще раз подтвердил, что сотрудникам милиции приходилось не только воевать с врагом, ловить диверсантов и преступников, но и решать повседневные проблемы: охранять общественный порядок, оказывать помощь населению, организовывать строительные работы.

За годы войны И. Т. Мисюрин был награжден орденами Красной Звезды, Отечественной войны, медалями «За оборону Сталинграда», «За Отвагу», «За победу над Германией», юбилейными медалями и ведомственными наградами.

После войны И. Т. Мисюрин вернулся в г. Жирновск, где продолжил службу в милиции. В конце 1960-х годов он стал начальником отдела вневедомственной сторожевой охраны при Жирновском райотделе милиции, в котором проработал до ухода на пенсию.

Величие подвига познается не сразу. Требуется время, чтобы осмыслить его значение. Мы отдаем дань глубокого уважения сотрудникам милиции, внесшим вклад в общее дело победы над врагом,

чтим светлую память сотрудников, погибших в боях за Родину. Героические подвиги работников сталинградской милиции, совершенные во имя Родины, не забыты. На их славных делах воспитывается новое поколение молодых сотрудников.

© Самарский А. Н., 2018

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2017 года № 68 «О праздновании 75-летия разгрома советскими войсками немецко-фашистских войск в Сталинградской битве». – https://giod.consultant.ru/documents/3716045 (дата обращения: 18.02.2018).

[2] *Вместе* с армией и народом. К 25-й годовщине победы в Великой Отечественной войне: Сборник. Волгоград, 1970. С. 5.

[3] *Федоров Я.* Солдатский подвиг милиционера [г. Сталинград 1942 г. И. Т. Мисюрин] // Жирновские новости. 1996. 1 февраля. С. 2.

[4] *Родимцев А. И.* Воспоминание о легендарном сражении // Битва за Волгу: Воспоминания участников Сталинградского сражения / Сост. И. К. Морозов. Сталинград, 1958. С. 87.

[5] *Солдатский* подвиг милиции: Сборник / Сост. и авт. поясн. текста Е. И. Гринин, В. П. Иванилов. Волгоград, 1968. С. 336–337.

И. В. Латышов*

ЕВГЕНИЙ ИВАНОВИЧ КАЗАКОВ-ТУРБОВСКИЙ – ПЕРВЫЙ НАЧАЛЬНИК ФАКУЛЬТЕТА ПОДГОТОВКИ ЭКСПЕРТОВ-КРИМИНАЛИСТОВ ВЫСШЕЙ СЛЕДСТВЕННОЙ ШКОЛЫ МВД СССР

В октябре 2017 г. Волгоградская академия МВД России отпраздновала свой 50-летний юбилей.

За годы работы в Высшей следственной школе МВД СССР (далее – ВСШ МВД СССР), преобразованной позднее в ВСШ МВД России, Волгоградский юридический институт МВД России, Волгоградскую академию МВД России было подготовлено свыше 15 тыс. высококлассных экспертов-криминалистов для органов внутренних дел страны.

Вспоминая с большой теплотой ветеранов Академии, хотелось бы особо отметить первого начальника факультета подготовки экспертов-криминалистов ВСШ МВД СССР, кандидата юридических наук, профессора, полковника милиции Евгения Ивановича Казакова-Турбовского, на чьи плечи легла основная забота об организации процесса подготовки экспертов-криминалистов, формировании педагогических коллективов экспертных кафедр, создании учебно-материальной базы.

Совместно с коллегами по работе ему удалось создать первую в стране и в Европе академическую базу по подготовке квалифицированных специалистов в области криминалистической экспертизы.

Евгений Иванович Казаков-Турбовский родился в 1929 г. в Киеве. Отец работал юристом, мать – врачом. В 1953 г. окончил Харьковский юридический институт. В 1953–1955 гг. работал следователем, а затем помощником прокурора Ворошиловоградской области.

В августе 1954 г. был откомандирован в распоряжение прокурора Крымской области, где работал в 1956–1961 гг. в должности помощника прокурора Севастополя.

В 1962 г. Евгений Иванович зачислен на должность младшего научного сотрудника, а затем старшего научного сотрудника Харьковского НИИСЭ УССР имени профессора Н. С. Бокариуса, где и рабо-

* *Латышов Игорь Владимирович* – профессор кафедры криминалистических экспертиз и исследований Санкт-Петербургского университета МВД России, доктор юридических наук, доцент.

тал до 1969 г. Неоднократно поощрялся за активное привлечение специалистов из других областей специальных знаний для проведения сложных криминалистических экспертиз и исследований, а также за активную научно-изобретательскую деятельность и за досрочное и качественное выполнение кандидатской диссертации на тему: «Криминалистические методы расследования и предупреждения преступлений, посягающих на советскую денежную и кредитные системы».

В 1969 г. по приглашению начальника ВСШ МВД СССР полковника милиции И. А. Потапова Евгений Иванович переехал в Волгоград и был назначен начальником кафедры криминалистики следственного факультета.

В 1973 г. в МВД СССР принято решение о создании на базе ВСШ МВД СССР факультета подготовки экспертов-криминалистов высшей квалификации, где 1 сентября 1973 г. уже начались учебные занятия. В это время его руководителю пришлось столкнуться со значительными трудностями: не хватало специального оборудования, учебных помещений. Преподавательский коллектив на тот момент состоял преимущественно из сотрудников экспертно-криминалистических подразделений МВД СССР. Среди них были настоящие профессионалы – А. Г. Щурин, П. М. Рожков, В. Я. Емельянов, В. Г. Самарский, В. В. Кравчук.

Попутно формировалась и структура факультета, в составе которой были организованы четыре профильные кафедры: криминалистической техники; трасологии и баллистики; исследования документов; основ криминалистических дисциплин.

За время работы Е. И. Казакова-Турбовского в должности начальника факультета подготовлено более 2 тыс. экспертов-криминалистов для МВД России и стран ближнего зарубежья. Многие выпускники занимали высокие должности в экспертно-криминалистических и других подразделениях МВД СССР, возглавляли экспертно-криминалистические управления МВД и УВД Северной Осетии, Хакасии, Адыгеи, Сахалинской, Нижегородской, Ульяновской и других областей России. Более двадцати выпускников факультета защитили кандидатские диссертации, возглавляли учебные подразделения и преподавали в вузах системы МВД.

Е. И. Казаков-Турбовский активно занимался научной деятельностью, неоднократно поощрялся различными наградами и званиями.

С 1985 г. Евгений Иванович работал в Волгоградском государственном университете доцентом кафедры правоведения, был у исто-

ков организации юридического факультета Университета, работал заведующим кафедры уголовного права, процесса и криминалистики, заведующим кафедры криминалистики и прокурорского надзора. В 1995 г. решением Государственного комитета России по высшему образованию ему было присвоено ученое звание «профессор по кафедре криминалистики и прокурорского надзора», а в 1999 г. – звание академика Гуманитарной академии наук.

Трудовой и жизненный путь Е. И. Казакова-Турбовского – пример беззаветного служения Отечеству для сотрудников органов внутренних дел России, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России.

© Латышов И. В., 2018

А. С. Копанёв*
И. А. Чулков**
А. А. Копанёва***

СЕМЁН ДМИТРИЕВИЧ КУСТАНОВИЧ: ДВЕ ЖИЗНИ СУДЕБНО-МЕДИЦИНСКОГО ЭКСПЕРТА

Достаточно часто, рассказывая об истории развития той или иной науки, мы лишь вспоминаем фамилии великих ученых. В лучшем случае, указываем основные труды и изобретения, забывая о многогранности их личности и интереснейшем жизненном пути. Не обращая должного внимания на биографии и значимые вехи в их судьбах, мы отрицательно влияем на весь процесс познания предмета и формирование интереса к выбранной специальности.

Изучая жизнь ученых, получаешь сильнейшую мотивацию для реализации собственных стремлений. Именно это и послужило поводом для выбора нами исследуемой темы.

Семён Давыдович Кустанович родился 13 января 1921 г. на территории современного Казахстана, в городе Джамбул (сейчас Тараз). Отец, Давыд Наумович, был фармацевтом, мама, Евгения Михайловна, служила медицинской сестрой. Семён был вторым ребёнком в семье.

В 1929 г., в связи с переводом отца по службе, семья переезжает в Алма-Ату, а позже в Курск. В этом городе Семён заканчивает среднюю школу. Желая продолжить семейную династию, поступает в Военно-медицинскую академию имени С. М. Кирова в Ленинграде.

Начавшаяся Великая Отечественная война внесла свои коррективы в обучение всех курсантов ВМА. Первую зиму блокады студенты провели в осажденном городе, внося посильный вклад в оборону Ленинграда. В марте 1942 г. академия была эвакуирована в Самар-

* *Копанёв Алексей Сергеевич* – преподаватель кафедры криминалистических экспертиз и исследований Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук.

** *Чулков Игорь Александрович* – старший преподаватель кафедры трасологии и баллистики учебно-научного комплекса экспертно-криминалистической деятельности Волгоградской академии МВД России.

*** *Копанёва Анастасия Алексеевна* – студентка факультета подготовки специалистов для судебной системы Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия (Санкт-Петербург).

канд, где по ускоренной программе готовили военных врачей, так необходимых фронту. И уже летом 1942 г., в войсках Северо-Западного фронта, начал службу молодой хирург Семён Кустанович. Именно в это время он проявляет себя как судебно-медицинский эксперт. Вот что было написано в наградном листе к ордену «Красная Звезда» С. Д. Кустановича: «Капитан медицинской службы Кустанович работает с июля месяца 1942 г. на ответственном участке – начальником сортировочного отделения госпиталя. За полтора года работы капитаном Кустановичем принято и рассортировано 26 300 человек, эвакуировано 26 012 человек. Лично капитаном Кустановичем произведено 3200 операций: из них ампутаций – 96; кроме того, переливаний крови – 224. Помимо основной работы по сортировке тов. Кустанович является ответственным лицом по судебно-медицинской экспертизе. За 1943 г. выявлено, оформлено актами и передано в следственные органы 52 членовредителя. Капитан Кустанович имеет 2 научные работы, написанные за 1943 г., которые одобрены судмедэкспертом фронта. За последнюю наступательную операцию капитан Кустанович с сортировочным отделением прошёл 308 км, 6 раз развёртывался. Принял свыше 400 раненых, произведя 68 операций. Тов. Кустанович был участник боевой обороны Ленинграда, за что награждён медалью. За работу в армии имеет ряд благодарностей от командования госпиталя и от начсанарма. За самоотверженную работу по обслуживанию раненых и своевременное выполнение приказаний командования достоин быть представленным к правительственной награде – ордену "Красная Звезда". 28 марта 1944 г. Майор мед. сл. Грееигораш».

Выявив несколько случаев ранений, не связанных с самострелом у людей, которых обвиняли именно в этом, капитан Кустанович получил определенную известность. Со всего фронта начали направлять бойцов, подозреваемых в членовредительстве, к молодому специалисту. Отметив этот факт, командование направляет его в апреле 1945 г. на курсы судебных медиков. С этого времени начинается карьера Семена Давыдовича Кустановича как судебно-медицинского эксперта. До конца жизни он связывает свою трудовую деятельность с Центральной судебно-медицинской лабораторией Министерства обороны СССР.

Яркий ум, поразительная трудоспособность и желание познания, помогли уже в 1949 г. получить ученую степень кандидата медицинских наук. Защита диссертации на тему «Судебно-медицинская экс-

пертиза повреждений из автоматов (пистолетов-пулемётов)» состоялась в конце 1948 г. Данная работа была написана на основе богатого боевого опыта. Его коллеги даже дразнили «Кустанович-Пэпэшович». Затем С. Д. Кустанович написал большую монографию «Судебная баллистика»[1]. Данное издание и в настоящее время является самым доступным и легко читаемым учебником, пользующимся популярностью среди современных студентов, изучающих этот предмет.

Диссертацию на соискание докторской степени С. Д. Кустанович защитил в 1962 г. А в 1965 г. вышла его книга «Исследование повреждений одежды в судебно-медицинской практике. Практическое руководство», которая представляет собой часть его диссертационной работы. Кроме того, в область его научных интересов входило и создание маленького переносного рентгеновского аппарата на основе излучения изотопа туллия-170.

За время работы в Центральной судебно-медицинской лаборатории Министерства обороны СССР Кустанович часто выезжал в командировки по всей стране, где требовалось мнение специалиста при рассмотрении сложных экстраординарных случаев. Он написал массу научных статей и несколько книг, которые стали учебниками для целого поколения экспертов-баллистов, трасологов и судмедэкспертов страны. Его лекции на юридическом факультете МГУ по судебной медицине пользовались огромной популярностью среди студентов. Последней большой работой С. Д. Кустановича по основной профессии была монография «Судебно-медицинская трасология»[2]. После этого все свои силы он направил на изучение природы.

Еще в 1950-е годы он увлёкся лепидоптерологической коллекцией и достаточно быстро собрал всех бабочек Московской области. Далее, дружба с директором Московского зоопарка И. П. Сосновским подтолкнула его на содержание амфибий и земноводных.

Только в конце 1950-х – начале 1960-х годов Семён Давыдович полностью переключился на изучение птиц и с тех пор не изменял орнитологии. Он стал собирать оологическую и нидологическую коллекцию, которая за 30 лет сборов стала самой крупной коллекцией своего рода среди частных коллекторов на территории СССР. Желая изучить птичьи гнёзда и кладки птиц, а так же для пополнения своей научной коллекции, С. Д. Кустанович посетил почти все природные зоны СССР. В его активе есть даже поездка на острове Монерон на Дальнем Востоке, откуда привёз редкую кладку топорка.

Заметки о проведенных экспедициях С. Д. Кустанович печатал в

таких многотиражных журналах как «Юный натуралист», «Наука и жизнь», «Химия и жизнь». В 1976 г. в издательстве «Наука» вышла его первая книга о природе «Рассказы натуралиста»[3]. Спустя всего четыре года, вышла книга «Рассказы о животных». В книге повествуется о редких птицах и животных, о малоизвестных чертах их поведения, об охране и сохранении малочисленных видов. А ещё через четыре года выходит сборник рассказов «Беспокойный подарок», в котором Семён Давыдович рассказывает о питомцах, которые жили в их коммунальной квартире. Последней книгой Семена Давыдовича, изданной при его жизни, стал научный обзор «Жар-птица из Красной книги»[4] про обыкновенного фламинго.

По достижению шестидесятилетнего возраста Кустанович вышел на пенсию и смог уделить все своё время изучению природы и педагогике. Он стал вести кружок юных натуралистов, продолжил писать статьи и книги, ездить в «поле» и работать в Московском обществе испытателей природы (МОИП).

Ещё при жизни Семен Давыдович начал передавать свою коллекцию Зоологическому музею Московского университета (было передано порядка 110 кладок). После смерти ученого его родные передали остальную часть коллекции также в этот музей.

Не стало Семёна Давыдовича 19 августа 2004 г. Он умер на 84-м году жизни в результате продолжительной болезни. Его похоронили на Донском кладбище Москвы вместе с его родителями[5].

Однако, огромное научное наследие, которое оставил Семен Давыдович Кустанович, еще долгое время будет помогать различным студентам, а жизненный путь неординарного ученого воодушевлять исследователей на новые научные подвиги.

© Копанёв А. С., 2018
© Чулков И. А., 2018
© Копанёва А. А., 2018

[1] *Кустанович С. Д.* Судебная баллистика. М., 1956, 408 с.
[2] *Кустанович С. Д.* Судебно-медицинская трасология. Вопросы судебной медицины. М., 1971. 164 с.
[3] *Кустанович С. Д.* Рассказы натуралиста. М., 1976. С. 119.
[4] *Кустанович С. Д.* Жар-птица из Красной книги. М., 1986. С. 80.
[5] *Шергалин Е. Э.* Полковник Семён Давыдович Кустанович (1921–2004) – судмедэксперт, орнитолог, писатель-анималист // Русский орнитологический журнал. 2018. № 1552. С. 45–57.

Раздел XVIII

ПОЛИЦИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Т. Н. Жуйкова [*]
В. И. Ткаченко [**]

ПРОБЛЕМНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН (США, НОРВЕГИЯ, ШВЕЦИЯ)

Действенность демократических преобразований в российской полиции во многом зависит от того, насколько быстро и эффективно сотрудники органов внутренних дел поймут специфику, изучат, примут к действию позитивно зарекомендовавшие себя на практике концепции, стратегии и методы деятельности полиции зарубежных стран.

Одной из стратегических задач, стоящей перед российской полицией, является *предупреждение* преступных, деструктивных воздействий отдельных лиц (групп) на правопорядок и общественное

[*] *Жуйкова Татьяна Николаевна* – доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин Воронежского института МВД России, кандидат исторических наук, доцент.

[**] *Ткаченко Владимир Ильич* – пенсионер МВД России, советник полицейской программы Центра ОБСЕ в Бишкеке (2008–2011).

благополучие. Выполнение данной задачи может решаться как непосредственно усилиями представителей самой полиции, так и в кооперации с гражданским обществом[1]. Это закреплено в ст. 2 гл. 1 Федерального закона «О полиции»[2] и ведомственными инструкциями МВД России.

В качестве одной из позитивных полицейских практик зарубежных стран можно привести известную во всем мире концепцию «Проблемно-ориентированной полицейской деятельности» (Problem-Oriented Policing – далее POP)[3]. Стратегия данной концепции предполагает сосредоточение внимания на основных причинах, порождающих преступность, инциденты и беспорядок, а не на разборе этих инцидентов как отвлеченных, ничем не связанных между собой событий. Методология проблемно-ориентированной полицейской деятельности заключается в поиске этих основных причин (проблем), их детальном анализе, предложении оптимальных решений, а также оценке эффективности этих решений.

Реализуя данную деятельность, полиция нацелена на сбор информации о проблемах определенного населенного пункта, района, тогда как ранее она традиционно собирала информацию о конкретном преступлении, правонарушителе. Полиция, таким образом, должна быть нацелена на систематический анализ и выявление проблем с последующим эффективным вмешательством, неуклонно снижая количество преступлений и количество пострадавших от них граждан[4].

В процессе такой деятельности полиция может и обязана ставить перед собой альтернативные задачи:

– полностью искоренить существующие проблемы;

– значительно сократить перечень существующих проблем;

– уменьшить ущерб, причиненный проблемами;

– улучшить навыки по эффективности применения различных методов при работе с проблемами;

– после тщательного анализа полицейской деятельности – уточнить суть проблем и привлечь к их устранению (минимизации) других участников процесса, имеющих лучший потенциал и навыки.

При постановке альтернативных целей важно быть реалистичным в отношении возможных результатов по их достижению.

В этой связи существует несколько ***основополагающих факторов, которые должны быть приняты во внимание сотрудниками российской полиции для успешной реализации концепции POP***: осознанное управление, внутреннее взаимодействие, превентивное

мышление, деятельность на основе знаний, всеобъемлющий стратегический анализ, приоритетные области применения, специфический стратегический анализ, планирование и внедрение инициатив.

Осознанное управление: существенно, что все работники аппарата управления должны быть хорошо ознакомлены с концепцией POP, ее целями, задачами и методологией. Данные знания важны для определения оптимальной стратегии в процессе реализации POP и являются отличной платформой для: организации философии взаимодействия и общего понимания целей между управленческим аппаратом и исполнителями; оценки возможных изменений организационной структуры подразделений в целях улучшения внутреннего или внешнего взаимодействия; создания всеобъемлющего плана действий POP[5].

Внутреннее взаимодействие: достижение наилучших возможных результатов требует вовлечения всех участников данного процесса на уровне полицейского управления, несущего ответственность за процесс. Практика показывает, что создание отдельных секций или групп, работающих в соответствии с принципами POP, нецелесообразно. Это, обычно, приводит к «размыванию» ответственности участников и появлению ощущения отсутствия общего, совместного дела. POP должно быть интегрировано во все аспекты деятельности полицейского управления (отдела) при обязательном установлении внутреннего взаимодействия, включая изменения организационно-штатной структуры подразделения.

Превентивное мышление: полиция должна быть нацелена на предотвращение преступлений в будущем, одновременно снижая их уровень в настоящем. Это означает опережающую инициативу в стратегии и тактике борьбы с преступностью. Полиция должна быть привержена политике укрепления безопасности граждан и защите жертв преступлений, а также играть более активную роль в социальных дебатах и выявлять социальные условия, действия местных властей, которые опосредованно или напрямую приводят к возникновению противоправных действий отдельных групп общества. Эта приверженность, вкупе с эффективными полицейскими процедурами, оперативными инициативами и целесообразной стратегией, повышает доверие общества к полиции.

Деятельность на основе знаний: менеджмент полиции должен широко использовать метод стратегического анализа с целью эффективного достижения целей по предупреждению преступлений и сни-

жения их уровня в целом. Цель стратегического анализа, основанного на фактическом материале о видах преступлений на данной территории, заключается в создании базиса по развитию превентивной стратегии полиции[6]. В этом контексте можно выделить три основных элемента, для каких нужд российская полиция может использовать результаты анализа:

– выявления территорий с наиболее высокой концентрацией преступлений;

– определения наиболее целесообразных и эффективных превентивных мер;

– предсказывания возможных вариаций преступных проявлений и планирования превентивной стратегии.

Всеобъемлющий стратегический анализ: является базисным документом, используемым менеджментом полиции в его деятельности и дающим представление: об общей криминальной ситуации в регионе (районе, области), конкретных видах зарегистрированных преступлений, их количестве и степени общественной опасности, наиболее проблемных районах местности, гипотетических и возможных причинных связях, приоритетных направлениях деятельности полиции, бюджете и людских ресурсах, выработанной стратегии и поставленных задачах.

Определение приоритетных направлений: менеджменту полиции необходимо сфокусировать усилия департамента полиции (городского, районного отдела) по повышению безопасности общества на определенном типе преступлений и специфических проблемах района (местности), а не на всех направлениях всеобъемлющего стратегического анализа одновременно. Это продиктовано, как правило, ограниченностью бюджета и наличием исполнителей.

Планирование и внедрение инициатив: на основе специфического стратегического анализа, проведенного после определения приоритетных направлений, подготавливается конкретный план действий, в котором указываются: внутренние и привлеченные ресурсы, конкретное описание проблем, цели, конкретные принимаемы меры, ответственные за исполнение, время на выполнение мер, оценка эффективности выполнения мер. С целью достижения наилучших результатов желательно использовать комбинацию краткосрочных и долгосрочных мер.

Таким образом, суть проблемно-ориентированной деятельности полиции, при постоянном укреплении доверия граждан, заключается

в ее эффективности, а позитивный результат зависит от способности местных властей и полиции организовать свои ресурсы так, чтобы максимально снизить уровень преступности и повысить безопасность общества.

© Жуйкова Т. Н., 2018
© Ткаченко В. И., 2018

[1] *Кораблев С. Е.* Социально-ориентированная стратегия деятельности полиции как фактор ее профессиональной эффективности // Вестник Воронежского института МВД России. 2013. № 1. С. 148–155.

[2] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[3] *Goldstein H.* Problem Oriented Policing. McCraw-Hill, 1990.

[4] *Osse A.* Understanding Policing. A resource for human rights activists. – https:// www.amnesty.nl/sites/default/files/book_1_0.pdf (дата обращения: 05.02.2018).

[5] *Scott M.* Problem-Oriented Policing: Reflections on the first 20 Years. Washington, 2000.

[6] *Ratcliffe J. H.* «Intelligence-led Policing». Trends & issues in crime and criminal justice no. 248. Australian Institute of Criminology, 2003.

Е. А. Сорокина*

ПОЛИЦЕЙСКАЯ СИСТЕМА ШВЕЦИИ: ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ В СОВРЕМЕННОМ ГОСУДАРСТВЕ

В условиях глобализирующегося мира интерес к субъектам, способным оказывать существенное влияние на сохранение национальной идентичности и обеспечивать национальную безопасность, закономерно растет[1]. К таким субъектам прежде всего следует отнести правоохранительные системы государств и их важную составляющую – полицейские системы[2].

Особый интерес представляют полицейские системы в странах устойчивого развития. Давние и достаточно стабильные экономические, социальные и политические устои, сформированные на протяжении многих десятилетий, имеет шведское общество. Основные принципы существования так называемой шведской модели общественной жизни были заложены еще в 1930-е годы социал-демократами, сформировавшими правительство в результате выборов и бессменно стоявшими у власти более 50 лет. Очевидно, что проблемы современного общества находят свое проявление и отражение в самых разных проявлениях. Это напрямую и в полной мере относится и к системе охраны правопорядка и полицейской системе страны.

Одной из важных и актуальных проблем современного шведского общества является количественный и качественный рост миграционных потоков в Швецию на протяжении последних лет. Имеются результаты одного из последних общественных опросов, которые представлены шведским Советом по профилактике преступлений (Brottsförebyggande rådet) на основании изучения того, насколько надежными и защищенными чувствует себя шведское население (Nationella trygghetsundersökningen). По этим данным, около трети опрошенных шведов (в основном, женщины) сильно обеспокоены ростом преступности, возможностью подвергнуться нападению и насилию в районах своего проживания, в первую очередь, со стороны вновь прибывших. Ранее такую озабоченность выражали менее четверти опрошенных. По мнению специалистов,

* *Сорокина Елена Анатольевна* – старший научный сотрудник Института этнологии и антропологии Российской академии наук (Москва), кандидат исторических наук.

одним из возможных путей решения такого рода проблем и поддержания правопорядка является увеличение числа камер видеонаблюдения в «особо беспокойных» пригородах (utsatta områden)»[3].

На протяжении нескольких последних лет довольно острой проблемой для шведской полиции была нехватка квалифицированного персонала. По этой причине, к примеру, в районе Бергслаген, лен Даларна (север страны) на время летних отпусков даже закрывались некоторые полицейские участки. Аналогичная ситуация складывалась и в некоторых других регионах Востока и Севера страны. В центре страны полицейские участки совсем не закрывались, но сокращались часы приема населения.

На фоне увеличения числа появившихся «новых шведов» (из прибывших мигрантов), которые далеко не всегда охотно и в достаточной степени знакомятся с историей, бытовой культурой и традициями принявшей их страны, профессия полицейского в последнее время привлекает все больше желающих. Одним из факторов увеличения числа желающих обучаться этой профессии, как признают исследователи, стало и то, что во время теракта в Стокгольме два года назад (январь 2016 г.) успешная и слаженная, четкая работа полицейских по преодолению последствий теракта была на виду граждан и общества. Навыки, которые полицейские получают во время обучения в Полицейской академии, позволяют оказывать первую медицинскую помощь, бороться с огнем, работать с населением, противодействовать террористически атакам и их последствиям и также дают многие полезные и необходимые навыки для повседневной жизни и экстремальных ситуаций. Зачастую более пристальное внимание полиции на протяжении последнего времени привлекают и миграционные центры, в которых размещаются вновь прибывшие в Швецию мигранты – соискатели убежища и вида на жительство. В этих центрах нередко отмечаются случаи нарушения законов. Большинство мигрантов, которые надеются найти убежище, прибыли из Сирии, а также из Ирака, Эритреи и Афганистана. Миграционное ведомство Швеции с трудом успевает рассматривать ходатайства. За последние два года Миграционное ведомство было вынуждено принять более 200 тыс. решений по мигрантам[4].

Изменения общественных запросов влечет за собой и изменения в должностных обязанностях шведских полицейских. Так, достаточно экзотическая, на первый взгляд, обязанность полиции заниматься по-

страдавшими домашними животными (разыскивать пропавших домашних животных, снимать с деревьев и спасать в иных ситуациях животных) теперь будет передана в Губернские управления муниципалитетов (с середины 2018 г.). Прежде спасением пострадавших животных, их дальнейшим размещением занималась только и исключительно полиция. Такие изменения в функциональном распределении обязанностей связаны с тем, что полиция сосредоточивает все большее внимание на решении проблем общественной безопасности. И этому способствует также и то, что при изменении некоторых обязанностей высвобождается и время полицейских, которое можно направить на более эффективное поддержание общественного порядка.

На протяжении последнего года также произошли некоторые другие изменения в сфере распределения обязанностей полицейских. Так, в связи с нехваткой необходимых и достаточных сил полиции для регулярной инспекции всех рабочих мест (что связано с поисками нелегальной рабочей силы), а также с тем, что уже прежде возбужденные дела копятся в ожидании рассмотрения, решено временно такие проверки приостановить (с весны прошлого 2017 г.).

Требования времени и появление новых общественных вызовов делают актуальными и новые формы тренировочных мероприятий шведских полицейских. Шведским правительством еще в 2016 г. был разработан документ о необходимости создания единой стратегии и алгоритма действий против террористической угрозы как непосредственно для шведских сил быстрого реагирования, так и совместный план возможных действий с соседними странами в рамках договора по безопасности. Шведские полицейские на протяжении 2017 г. стали проводить специальные учения по борьбе с терроризмом. В частности, эти учения проводились в западных и северных районах Стокгольма. Задачей учений являлось подготовка сотрудников полиции к потенциальным терактам. Так же состоялись учения в одном из заброшенных промышленных помещений пригорода Вэсбю (Upplands Väsby), когда полицейские тренировались по борьбе с насилием и конфликтами. В учебную программу входит применение различных вспомогательных средств и огнестрельного оружия, знакомство с тактикой действий, что может помочь сократить время реагирования – от момента возможного теракта до принятия мер по борьбе с ним. Для того, чтобы население близлежащих районов не встревожить, для жителей были сделаны объявления о том, что применяются во время учений только холостые

патроны и «хлопушки», взрывы которых могут быть восприняты, как настоящие[5].

В последнее время меняется и техническое оснащение шведской полиции. Так, в одном из районов Стокгольма Ерва (Järva) впервые разрешили использовать скрытые микрофоны для обнаружения и предотвращения преступлений. Предполагается, что в этом случае станет возможным сократить время выезда полиции на место происшествий, так как аппаратура будет фиксировать, в первую очередь, нетипичные сильные звуки, хлопки, удары и прочее, которые могут вызывать тревогу жителей. Однако эти скрытые микрофоны никак не предназначены для записи человеческого голоса и разговоров. Таким образом, установка такого рода аппаратуры никоим образом не будет нарушать прав и свобод личности. Предполагается, такая аппаратура (скрытые микрофоны) будут установлены в первую очередь в северо-западных районах Стокгольма (пригороды Ринкебю, Тенста и Хюсбю), где и проживают в основном мигранты. В этих районах, только за прошлый год на полицию многократно совершались нападения (десятки раз забрасывали камнями и жгли машины, имели место несанкционированные выступления молодежи). Также там фиксировались и нападения и на сотрудников Скорой помощи. По этой причине полиция просила разрешить установку камер наружного наблюдения на станциях метро и на центральных улицах этих районов и площадях.

© Сорокина Е. А., 2018

---

[1] *Nizhnik N. S.* «The legal system of Russia: traditions and innovations»: all-russian scientific-theoretical conference. 25–27 april 2013, St. Petersburg university of mia of Russia // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. Т. 58. № 2 (58). С. 229–240; *Нижник Н. С.* «Правовая система России: традиции и инновации» всероссийская научно-теоретическая конференция, 25–27 апреля 2013 г., Санкт-Петербургский университет МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 3 (59). С. 232–240; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Молодые исследователи – юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Научный форум, посвящённый 300-летию российской полиции (о международной научно-теоретической конференции «Государство и право:

эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)». Санкт-Петербургский университет МВД России, 28–29 апреля 2016 г.) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 2(70). С. 218–226; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А., Карчевская Н. И.* Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) о международной научно-теоретической конференции «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 210–214; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; *Нижник Н. С., Щепкин С. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* «Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)» (часть II) (о международной научно-теоретической конференции, состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 3(71). С. 214–222; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 216–227; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* «Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 2(74). С. 228–239; *Нижник Н. С., Бялт В. С., Демидов А. В., Семенова О. В.* Полиция России: основные этапы становления и развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 220–228; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Полиция и гражданское общество: проблемы формирования партнерских отношений. Обзор всероссийской конференции // Гражданское общество в России и за рубежом. 2017. № 3. С. 36–44; *Нижник Н. С., Стоцкий А. П., Федоринова Е. А.* Полиция – «фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобности» // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2017. № 3(75). С. 229–238; *Нижник Н. С., Нудненко Л. А.* Становление и развитие полицейской системы имперской России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–56 *Нижник Н. С.* Полиция Российской империи в контексте современных историко-правовых исследований // Полицейская деятельность. 2017. № 6. С. 35–78.

[2] *Нижник Н. С.* Полицейская система как элемент правоохранительной системы современного государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе: Материалы Международной научно-практической конференции, 19–20 сентября 2013 г. / Под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2013. С. 6-13.

[3] http://sverige.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6862910 (дата обращения: 17.01.2018)

[4] http://sverige.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6855926 (дата обращения: 17.01.2018)
[5] http://sverige.se/sida/artikel.aspx?programid=103&artikel=6823214 (дата обращения: 17.01.2018)

И. А. Андреева*

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА ПОЛИЦЕЙСКИХ ВО ФРАНЦИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Франция стала одним из первых европейских государств, создавших полицейские учебные заведения. Однако путь от первой полицейской школы (1883) при Префектуре полиции Парижа для рядовых полицейских до формирования системы подготовки кадров полиции в начале 1980-х годов был долгим: с 1942 г. существует Высшая национальная школа полиции (ENSP), обеспечивающая первоначальное образование комиссаров полиции, к 1968 г. были открыты школы для краткосрочной первоначальной подготовки офицеров, инспекторов полиции и рядовых полицейских.

Лишь с появлением в 1981 г. Управления по подготовке кадров Национальной полиции впервые была выработана концепция подготовки сотрудников полиции, которая уже тогда включала идеи непрерывности профессионального образования, связи образования и карьеры, необходимости целенаправленного обучения полицейских преподавателей и инструкторов. С этого времени и до сего дня совершенствование системы профессиональной подготовки полицейских выступает неотъемлемым элементом всех преобразований полиции в течение последних десятилетий. И это не удивительно, поскольку усложнение полицейской работы, заставило определить человеческий фактор, как движущую силу и необходимое условие качественного преобразования системы в целом.

Так, многолетний контракт подготовки кадров национальной полиции, принятый в марте 1989 г., вписывался в осуществлявшуюся с 1984 г. политику модернизации полиции, направленную на повышение эффективности ее противодействия нетяжким преступлениям.

В 1995 г. подготовка кадров оказалась в ведении нового управления администрации Национальной полиции, с 1999 г. по 2010 г. действовало воссозданное управление подготовки кадров Национальной полиции. Оно обеспечивало руководство первоначальным и непрерывным образованием различных категорий полицейских, следуя принципам: соответствие подготовки кадров соответствующим

* *Андреева Ирина Анатольевна* – профессор кафедры теории и методологии государственного управления Академии управления МВД России (Москва), доктор юридических наук, доцент.

направлениям деятельности, требованиям практики, а также индивидуальным образовательным характеристикам сотрудников; обучение обеспечивает адаптацию полицейских к социальным изменениям; образование выступает средством эффективного менеджмента персоналом; необходимость систематической оценки качества образования; фундаментальная роль этики в становлении профессионала. Многочисленные ведомственные инструкции уточняли различные аспекты конкретного воплощения принципов профессиональной этики, закрепленных в 1986 г. Деонтологическим кодексом Национальной полиции Франции. В связи с этим этическая подготовка получила значимое место в структуре профессиональной подготовки.

В 1990-е годы была проведена модернизация кадрового корпуса Национальной полиции[1]: сокращено число активных служб с пяти до трех (корпус выработки концепции и стратегии, корпус командования и управления, корпус исполнителей). В более широком контексте преобразования полиции, направленного на ее сближение с обществом, управлением подготовки кадров была впервые разработана Генеральная схема подготовки кадров на период с 1999 г. по 2002 г. На основе этого документа были внесены значительные коррективы в содержание программы первоначального полицейского образования за счет введения теоретических и практических модулей обучения, обеспечивающих овладение способностями взаимодействовать с социальной средой на основе прочных знаний о современных социальных, экономических и культурных тенденциях, компетенциями, необходимыми для ведения диалога с населением, а также для сотрудничества с различными партнерами в сфере обеспечения безопасности. С этого времени большое внимание придается обучению технологиям анализа и решения конфликтов, социальной медиации, методам менеджмента персонала и управления социальными ресурсами.

Реализация целей второй схемы подготовки кадров Национальной полиции (2003–2007): профессионализации полицейских кадров; совершенствование управления человеческими ресурсами в контексте внедрения в полиции культуры результата; повышение эффективности образовательных учреждений[2] во многом опиралась на начавшееся в 2006–2007 гг. распространение компетентностного подхода, прямо увязанного с целями реформы полицейских корпусов и карьер 2004 г., увязавшей карьерный рост с уровнем профессиональной подготовки полицейского. Третья (последняя) генеральная схема подготовки кадров Национальной полиции (2008–2012) продолжила этот

процесс, акцентировав принцип «образование должно помогать продвигаться по социальной лестнице».

Все категории полицейских проходят обязательное первоначальное обучение, которое подчиняется принципу чередования теоретической подготовки в школе и стажировок в практических органах. Будущие комиссары полиции, выдержавшие либо внешний конкурс, к которому допускаются обладатели диплома соответствующего уровню бакалавра, либо внутренний конкурс, открытый для всех служащих полиции, имеющих четырехлетний стаж, обучаются в течение двух лет в Высшей национальной полицейской школе Франции. Будущие офицеры полиции принимаются в Высшую национальную школу полицейских также на основе внутреннего и внешнего конкурса для обучения в течение 18 месяцев. Первоначальное обучение рядовых полицейских организовано в течение двенадцати месяцев в национальных школах полиции и центрах подготовки полиции. Помощники безопасности (служащие в полиции по пятилетнему контракту) получают первоначальное образование в школе полиции в течение двенадцати недель.

В организации непрерывного образования кроме вышеназванных учреждений участвуют специализированные управления (общественной безопасности, судебной полиции и т. д.), региональные делегации набора и подготовки кадров, специализированные центры – национальный Центр стрельбы, национальный Центр подготовки кинологических подразделений. Потребность в развитии непрерывного образования (а оно имеет явное количественное выражение в росте расходов, количестве стажировок, обучающихся и т. д.) обусловлена развитием и внедрением новых информационных технологий; усилением угрозы терроризма, расширением международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью, появлением новых видов преступности (например, в 2001 г. была организована первая стажировка для обучения расследованию киберпреступности) и др. Этому способствовали, наконец, серьезные изменения в системе продвижения по службе, особенно реформа карьеры 2004 г.

Система профессиональной подготовки полицейских во Франции в последние десятилетия, безусловно, развивалась в соответствии с известными общеевропейскими принципами современного полицейского образования в Европе: единства образования, научных исследований и практики, непрерывности подготовки полицейских – полиция должна стать «организацией, которая постоянно учится», ис-

пользования новых образовательных технологий, открытости, интеграции в широком смысле слова (образования и практики, образования и науки, профессионального ведомственного образования и гражданского образования). Эти направления развития также являются и болевыми точками полицейского образования во Франции, как, впрочем, и в других странах. Во Франции же специалисты отмечают несвязность и несогласованность образовательной политики внутри Национальной полиции, обостренную упразднением в 2010 г. управления подготовки кадров, слабую интеграцию с иными субъектами образовательной деятельности, в том числе недостаточное сближение кадровой политики Национальной полиции и Национальной жандармерии. Осуществление первоначальной подготовки кадров французских полицейского и жандарма существуют по-прежнему обособленно, несмотря на процесс интегрирования этих элементов полицейской системы, закрепленный законом 2009 г.

В 2015–2016 гг. полиция Франции в очередной раз оказалась на пороге преобразований. И опять, как свидетельствуют высказывания министра внутренних дел, ключевым моментом в ее успешности выступает глубокая реформа подготовки кадров. Хотя бывший директор управления подготовки кадров Национальной полиции П. Антоматтэ справедливо подытожил полицейские реформы своего времени: «…нельзя делать подготовку сотрудников исключительным вектором адаптации к новым условиям»[3]. Главным пунктом новой реформы стало воссоздание в 2017 г. управления набора кадров и профессиональной подготовки Национальной полиции. Возложенные на него функции и обозначенные задачи не звучат кардинально по-новому, главное, что от нее ожидается – это выработка стратегии кадровой работы, объединяющие многих участников системы подготовки кадров полиции, контроль за ее реализацией[4].

© Андреева И. А., 2018

[1] Décret no 95–656 du 9 mai 1995 portant statut particulier du corps de commandement et d'encadrement de la police nationale. – https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000736832&categorieLien=id (дата обращения: 01.02.2018).

В настоящее время декрет упразднен. Структура личного состава сохранена.

[2] Bilan des actions de formation de la police nationale en 2007. P. 17. – http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_l_interieur/la_police_nationale/organisation/dfpn (дата обращения: 26.02.2010).

[3] *Antonmattei P.* La formation des policiers // Pouvoirs. 2002. № 3. – http://www.revue-pouvoirs.fr/La-formation-des-policiers.html (дата обращения: 11.02.2018).

[4] Avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi (n°4061) de finances pour 2017. Tome XII. Sécurité. – http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget /plf2017/a4132-txiii.pdf (дата обращения: 11.02.2018).

П. С. Долгошеин*

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЭКСТРЕМИСТСКИМИ ГРУППАМИ ПРОБЕЛОВ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ ДЛЯ ПРОПАГАНДЫ РАДИКАЛЬНЫХ ИДЕЙ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Великобритания – эта благополучная страна, население которой традиционно привержено либеральным ценностям, имеет устоявшуюся правовую культуру, где отлажена система государственного управления, а финансовое состояние устойчиво – всегда была интересна для иммигрантов со всего мира, и в особенности из стран арабского мира.

Британское Правительство всегда и с охотой предоставляло убежище террористам и экстремистам всех мастей, находящихся в розыске в своих родных странах. Государственный аппарат функционировал без сбоев, население страны богатело и никаких признаков надвигающейся катастрофы не намечалось, или руководство страны старалось их не замечать, считая временными трудностями.

В 2014 г. в городской совет Бирмингема Великобритании пришло анонимное сообщение, в котором излагался подробный план исламизации школ и попечительских советов Великобритании. Поскольку факты, упомянутые в анонимке, были слишком претенциозные и несли угрозу существования самой государственной образовательной системе Великобритании, то эта информация не была воспринята всерьёз. Более того, о данном факте стало известно СМИ, и анонимное сообщение было осмеяно в прессе. Через некоторое время в Мэрию вновь пришло письмо от анонимного автора, в котором он подробно изложил факты и детали, кроме того, была прикреплена пошаговая инструкция, в которой указаны реальные лица, место действия. Согласно указанным в письме данным, эта инструкция была реализована в Бирмингеме. Полученная информация попала к бывшему инспектору Скотланд-Ярда Питеру Кларку, который начал проверку поступивших сведений. Вскоре в Парламент и в Правительство поступил первичный доклад П. Кларка, который шокировал всю страну, включая руководство.

* *Долгошеин Петр Сергеевич* – заместитель представителя МВД России в Финляндской Республике (Хельсинки).

В большинстве школ Бирмингема, преподают только предметы, соответствующие видению радикальных исламистов, мальчиков обучают отдельно от девочек, немусльман – преподавателей и учеников – под различными предлогами перевели в другие учебные заведения. Культурные и либеральные ценности, которыми гордится Великобритания, были объявлены вне шариата, а значит, противоречащими Аллаху. На дому школьницам проводили операции, калечащие гениталии, отдавали и принуждали к раннему браку. Призывали мусульман не ходить на выборы. Попечительские советы школ и начальники различных учебных заведений были радикальными исламистами, не скрывающими своих экстремистских воззрений. В кампусах проповедовали приверженцы Алькаиды, приезжавшие из ИГИЛ для вербовки новых рекрутов. В Бирмингеме компактно проживают диаспоры из стран Ближнего Востока, Кавказа. Фактически, в Бирмингеме произошёл мягкий переворот, который проглядели абсолютно все властные структуры. В анонимке пошаговая инструкция исламизации была названа «Троянский конь». Этот термин и был закреплен за расследованием и последующими действиями.

Инструкция включала в себя пятиступенчатую модель с описанием административно-правовых механизмов, позволяющих провести исламизацию без привлечения внимания властей Великобритании (в итоге, учебные учреждения оказывались под управлением радикальных экстремистов):

1) определить школы, в которых можете оказывать влияние;

2) затем выбрать группу родителей салафитов;

3) принять в Совет по управлению школы попечителем или назначить начальником школы единоверца;

4) определить ключевых сотрудников, чтобы нарушить работу школы изнутри;

5) анонимными письмами и с помощью PR-кампаний избавится от нежелательных сотрудников.

Первый шаг для реализации этого проекта – это создание благотворительной организации, на финансовые средства экстремистских организаций. Оказание спонсорской помощи, например, в приобретении канцелярских товаров. Далее, вхождение в состав попечительского совета учебного заведения, как лицо, зарекомендовавшее себя с наилучшей стороны, соответственно, последующее участие и осуществление контроля всех учебных

программ и внеклассной жизни. В конечном итоге, радикальные исламистские организации получают полностью управляемых и подверженным реакционным идеям молодых людей, которые не считают Великобританию своей страной, а рассматривают её только как место комфортного проживания. Более того, авторы данного проекта действуют в рамках закона и защищены конституциональными правами: свобода слова, право на свободный выбор вероисповедания.

Городской Совет Бирмингема и полиция не нашли в анонимном сообщении оснований для проведения расследования. В конечном итоге, автор анонимки, послал письма с указанием конкретных людей, которые подвергались гонениям в учебных заведениях; список школ, где запрещено празднование Рождества, как христианского праздника; высших учебных заведений, где открыто выступают с проповедями известные приверженцы идей Алькаиды. В итоге, бывшему сотруднику Скотланд-Ярда Питеру Кларку было поручено провести расследование. Расследование завершилось двумя докладами с детальным изложением полученных результатов. Каждый из докладов содержит, примерно, 130 страниц описания каждого из случаев исламизации в Бирмингеме[1].

Результат проведённого расследования шокировал не только общественность Великобритании, но и все властные структуры, которые, как оказалось, не способны противостоять влиянию экстремистов и радикалов в школах.

Кабинет Премьер-министра Великобритании, в срочном порядке разработал Стратегию борьбы с экстремизмом[2]. В данной Стратегии впервые было дано определение экстремизма, что позволило дать данному явлению правовую оценку и закрепить законодательно меры противодействия и административно-правовые механизмы их реализации.

Правительство на законодательном уровне закрепило обязанность во всех учреждениях: местных органах власти, школах, университетах и колледжах, Национальной службе здравоохранения и фондовых трестах, полиции, Миграционной службе, благотворительных организациях, службе по контролю условного наказания и тюрем, противодействовать терроризму и экстремизму. Для каждой из выше упомянутых организаций, в Стратегии упоминаются специальные полномочия. Например, Миграционная служба вправе лишить гражданства лицо, которое его уже получило,

если станет известно, что этот гражданин связан сейчас или в прошлом с экстремисткой деятельностью.

Принятая Стратегия вызвала бурю возмущения среди мусульманской части населения Великобритании, по стране прошли акции и демонстрации протеста. Хотя в Стратегии упоминается не только радикальный ислам, но и ультраправые группировки.

Подобные шаги по ужесточению законодательства Правительство Великобритании предприняло впервые за долгую историю страны. Используемые в Стратегии меры в полной мере интересны с точки зрения возможности применения их в Российской Федерации, поскольку в основе данной реформы лежат административно-правовые рычаги воздействия на радикализацию в обществе, что само по себе не является карательными мерами, а направлено на профилактику экстремизма.

© Долгошеин П. С., 2018

[1] Правительство Великобритании: официальный сайт. 2014. – https://www.gov.uk/government/publications/birmingham-schools-education-commissioners-report/ (дата обращения: 25.02.2018).

[2] Стратегия борьбы с экстремизмом // Правительство Великобритании: официальный сайт. 2015. – /https://www.gov.uk/government/publications/counterextremismstrategy (дата обращения: 20.03.2017).

А. К. Исергепова*

ИНСТИТУТ ПРОБАЦИИ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

В соответствии с Минимальными стандартными правилами ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением, регламентировано, что «судебный орган может воспользоваться докладом о социальном обследовании правонарушителя, подготовленным компетентным уполномоченным должностным лицом или учреждением. Доклад должен содержать информацию и рекомендации, которые имеют отношение к процедуре вынесения приговора. Доклад составляется на основе фактического, объективного и беспристрастного материала, а мнения формулируются в четких выражениях»[1]. Данная норма Резолюции ООН определяет возможность суда использовать досудебный доклад при вынесении приговора в отношении подсудимого, который составляет служба пробации.

Цель пробации – вносить вклад в справедливое уголовное правосудие, а также обеспечение безопасности общества путем предупреждения и сокращения преступности[2]. Во многих странах служба пробации является одним из ключевых ведомств системы правосудия, деятельность которой оказывает влияние на сокращение количества лиц, содержащихся в местах лишения свободы.

В 1907 г. в Великобритании был принят «Закон о пробации в отношении правонарушителей». Этот закон лег в основу современной службы пробации, которая продолжает вести работу с правонарушителями по сей день[3]. Сотрудники службы пробации осуществляли следующие основные функции: составляли досудебные доклады суду в отношении лиц, подвергшихся уголовному преследованию; осуществляли надзор за осужденными во время испытательного срока без изоляции от общества; готовили социальные доклады в отношении заключенных, содержащихся в пенитенциарных учреждениях; осуществляли контроль за лицами, освободившихся из мест лишения свободы по условно-досрочному освобождению. Свою деятельность офицеры пробации выполняли, находясь под контролем судей.

В 1920-е годы отчет сотрудника службы пробации в отношении

* *Исергепова Алиса Курманаевна* – адъюнкт кафедры уголовного процесса Санкт-Петербургского университета МВД России.

подозреваемого (обвиняемого) был формально закреплен в новом документе под названием «Доклад о досудебном расследовании». Данный доклад содержал полную информацию о правонарушителе: место работы; финансовое положение; семейное положение; социальные связи; сведения о физическом и психическом здоровье; отношение к совершенному правонарушению; ранее судимости; оценка рисков[4].

Со временем судьи внесли предложение о включение в доклад новый элемент – рекомендации по назначению наказания. Суть данного положения заключалась в выводе службы пробации о целесообразности применения наказания, связанного с лишением свободы либо назначении иной мере уголовно-правового воздействия с учётом природы преступления, личности правонарушителя, а также обстоятельств, отягчающих и смягчающих ответственность. Поначалу такое требование казалось спорным, но в настоящее время рекомендации являются неотъемлемой частью досудебного доклада.

Служба пробации в Великобритании имеет положительный опыт взаимодействия с судами, который имеет важное значение для эффективного соблюдения требований предъявляемых к исполнению приговоров. Представители службы пробации начинают свою работу сразу же с момента, когда правонарушитель попал в полицию, и сопровождают его затем на суде и после суда. Так, до суда они встречаются с судьями и обязательно присутствуют на суде, помимо этого, они наносят регулярные визиты в отделения полиции[5]. При этом служба пробации не является стороной защиты или обвинения.

Таким образом, впервые институт пробации в уголовном судопроизводстве был введен в Великобритании, который сегодня функционирует в ряде зарубежных стран. Основной задачей сотрудников службы пробации является изучение личности подозреваемого (обвиняемого) на стадии досудебного расследования с целью оказания помощи суду в определении наиболее эффективной меры наказания на основе прогнозирования его дальнейшего поведения, а также возможностей ресоциализации.

© Исергепова А. К., 2018

[1] Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила): приняты 14 декабря 1990 г. Резолюцией 45/110 Генеральной Ассамблеи ООН // Международные акты о правах человека: Сборник документов / Сост. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. М., 2002.

[2] Рекомендация Комитета Министров государствам-членам о Правилах Совета Европы по пробации: приняты 20 января 2010 г. на 105-м заседании заместителей Министров. – https://www.coe.int/ru/ (дата обращения: 11.02.2018).
[3] *Дэйвис К., Бернхардт Э.* Работа с правонарушителями в обществе. СПб., 2012. С. 114.
[4] Там же. С. 115.
[5] *Ивашко Н. Н., Кунаш К. А., Луценко В. Е.* и др. Службы пробации Великобритании и США. Новокузнецк, 2013. С. 12.

И. В. Важенина*

СОЦИАЛЬНАЯ СЛУЖБА ПОЛИЦИИ ВЕЛИКОБРИТАНИИ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ

Реформы охраны порядка в Англии и Уэльсе в течение XIX в. были направлены на реализацию принципа полицейской деятельности на основе сотрудничества с населением. Этот подход был воплощен в «Общих Инструкциях», выданных членам новообразованной столичной полиции в 1829 г., которые были отражены в «Девяти принципах полиции». В частности, седьмой принцип гласит: «Всегда поддерживать отношения с населением, претворяя в жизнь исторические традиции, согласно которым полиция – это общество, а общество – полиция; полиция состоит из представителей населения, которые получают жалованье за то, чтобы полностью посвящать себя обязанностям, возложенным на каждого гражданина, в интересах благосостояния и выживания общества»[1]. Эти заявления подчеркнули важность полицейской службы, работающей при поддержке тех, кого они охраняют.

С самого начала существования деятельность профессиональных сотрудников полиции в Англии и Уэльсе регламентировалась нормами права. Полицейские были обязаны использовать формализованные процедуры против тех, кто нарушил закон, и применять процедуры «без страха или пользы для нарушителей»[2]. Кроме того, они были ограничены в полномочиях, с помощью которых можно выполнять их обязанности, так как считалось, что максимальная полнота власти полицейских несовместима с осуществлением гражданами политических и гражданских свобод. Соответственно, полиция первоначально могла исполнять только полномочия общего права. Это подчеркнуло их имидж «граждан в униформе»[3], деятельность которых оплачивалась за то, чтобы полный рабочий день выполняли обязанности, возлагаемые на каждого гражданина в интересах существования и благосостояния общества.

Стремление развеять представление о полицейской службе как связанной с произволом и превышением полномочий, данных полицейским, определило и вооружение, которое им предоставили (дубинки для самозащиты). Предполагалась обратная корреляция между

* *Важенина Ирина Викторовна* – адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России (Москва).

применением физической силы и сотрудничеством с общественностью для выполнения задач обеспечения охраны порядка. Отсутствие вооружения, которое могло использоваться в агрессивном состоянии, предусматривало, чтобы полицейские при поддержании законности и правопорядка первоначально полагались бы «на убеждение, совет и предупреждение» и только если это не удалось, использовали физическую силу, которая должна быть минимально потребовавшейся, чтобы достичь их цели[4].

Полицейская деятельность была организована на местном уровне и контролировалась местными жителями. В попытке рассеять впечатление, что преобразованная система будет агентом правительства, грубо попирая права граждан, наблюдательные комитеты в городах и судьи в сельских районах осуществляли значительную власть над полицией в годы ее становления в XIX в.

Одна из главных целей охраны порядка состояла в том, чтобы предотвратить преступление, и это выполнялось методом пешего патрулирования полицейскими небольших участков местности. Считалось, что уже их физическое присутствие могло препятствовать совершению преступления. Для них не предусматривалась более активная роль в обществе, так как подобные действия рассматривались как ненужное вторжение в частную жизнь людей, и могли бы снизить общественную поддержку преобразованной системы полиции.

Эта реформированная система более эффективно защищала собственность. Поэтому для большинства граждан она представлялась как учреждение, защищающее прежде всего интересы богатых, владеющих собственностью, требующей охраны. Таким образом, для того, чтобы «продать» охрану порядка для более широкой аудитории (и, в частности, рабочему классу), ее задачи выходили за рамки правоприменения и должны были включить социальные проблемы.

Первоначально полицейские силы намеренно формировались из рабочего класса (за исключением самых старших чинов службы, которые в годы становления реформированной системы были часто бывшими армейскими офицерами). Изучение полиции города Манчестера показало, что между 1859 г. и 1900 г. неквалифицированные рабочие составляли более 50 % от ее общего числа. Это означало, что работа полиции считалась несложной, не требующей значительной подготовки. Эта политика набора «дураков, одетых в голубое»[5], частично осуществлялась по экономическим причинам (новобранцам из рабочего класса можно было платить меньше, чем членам высших

социальных групп), но была также средством, с помощью которого рабочий класс мог быть включен в механизм вновь формирующегося капиталистического государства и обеспечить его социальную мобильность. Такой набор также гарантировал, что полицейские будут действовать почтительно с теми, кто был выше их по социальной лестнице и, вместе с тем, достаточно строго по отношению к представителям более низших слоев населения. Это правило было особенно направлено против бродяжничества, проституции и пьянства, как социальных явлений, оскорблявших имущие классы. Этот фактор обеспечивал согласие «почтенных» людей с новой системой охраны порядка. Кроме того, сотрудники полиции, которые были взяты из низов социальной лестницы, могли легче устанавливать контакт с людьми, принадлежащими к той же группе, и выполнять свои обязанности, не показывая чувства классовой ненависти по отношению к ним. Подобные же предложения были выдвинуты в конце XX в. в связи с необходимостью нанимать сотрудников полиции из этнических меньшинств.

Степень, в которой удалось достичь обеспечения согласия всех членов общества по вышерассмотренным вопросам, является предметом многочисленных научных дебатов в Великобритании. По мнению многих историков, первоначальное противодействие полиции завершилось в 1830-х годах (в качестве точки отсчета ими рассматривались убийство в 1833 г. констебля Р. Калли на митинге в Лондоне, и последующее публичное расследование). Вслед за этим, успех полиции в борьбе с преступностью и беспорядками стал важным фундаментом для согласия и позволил им преодолеть какое-либо серьезное сопротивление при патрулировании улиц и обеспечить сотрудничество большинства слоев общества. Тем не менее, степень, в которой согласие было получено, была поставлена под сомнение историками-ревизионистами. Большинство из них считает преступность ключевой проблемой, для решения которой была создана профессиональная полицейская система обеспечения порядка в интересах всех членов общества.

Тем не менее, некоторые современные ученые подчеркивают, что мотивом реформы полиции было «поддержание порядка, требуемого классу капиталистов»[6], чей контроль над обеспечением охраны правопорядка (осуществляемый местными элитами через механизм Комитета Наблюдения) позволил им гарантировать, что внимание полиции было направлено на все сферы, которые угрожают подорвать

его: преступление, бунт, политическое инакомыслие и общественная мораль. Сотрудники полиции были представлены как «отечественные миссионеры», цель которых состояла в том, чтобы изменить поведение и моральные привычки некоторых слоев общества. Подчеркивая враждебность рабочего класса по отношению к новой системе охраны порядка, считавшего, что основная задача полиции заключалась в обеспечении контроля, прежде всего за рабочими, Р. Шторх обратил внимание на то, что в середине первого десятилетия XIX в. рабочие видели в полицейских «непродуктивных паразитов» (которые не работали продуктивно для жизни) и считали, что они как «чума синей саранчи»[7]. Недовольство рабочих полицией возникало частично из-за вторжения полиции в их жизнь и деятельность в свободное от работы время. Кроме того, полиция уделяла особое внимание тем округам, где проживали темнокожие граждане, что вызывало их недовольство.

Уровень поддержки полиции был самый большой среди среднего класса, надеявшихся на эффективную защиту их собственности. А враждебность рабочего класса к полиции была более длительной. Те, кто был в низу социальной лестницы, проявляли, в лучшем случае, «пассивное согласие» с деятельностью полиции, нарушаемое частыми конфликтами на протяжении всего XIX в.

Включение рабочего класса в британские политические институты снизило агрессивность по отношению к полиции в рамках сообщества рабочих. В целом, улучшение отношений между полицией и общественностью можно объяснить некоторыми изменениями, которые произошли после Первой мировой войны, затрагивающими «условия и состав ... рабочего класса ... положение молодежи в рамках разделения труда поколений, а также ... изменениями функций полицейских сил в развивающейся структуре капиталистического государства»[8].

Более высокий уровень достатка рабочего класса после Второй мировой войны создал более социально-интегрированное общество. Этот период (по 1950-е годы) описан в литературе как «золотой век обеспечения охраны порядка», который был «отмечен всеобщим уважением и послушанием для власти»[9], когда взаимное согласие при обеспечении правопорядка было достигнуто в Британии в максимальной степени, чем это когда-либо достижимо – искреннее одобрение большинства населения, которое не испытывает принудительного осуществления полицейских полномочий, и фактическое поддержание законности службами правопорядка.

Вышеизложенное логичным образом сформировало происхождение «социальной службы полиции» с разнообразными функциями, разработанными как для разрешения социальных причин преступности, так и не связанными с нею.

© Важенина И. В., 2018

[1] *Occe A.* Принципы деятельности полиции. Методическое пособие по правам человека. – http:amnesty.org.ru/keepme/uderstanding_policing_ru.pdf. (дата обращения: 24.03.2017).
[2] *Joyce P.* Policing – Development and Contemporary Practice. London, 2011. P. 116.
[3] Ibidem. P. 156.
[4] Ibidem.
[5] *Steedman C.* Policing the Victorian Community: The Formation of English Provincial Forces, 1856–1880. London, 1984. P. 7.
[6] *Reiner R.* The Politics of the Police. Brighton, 1985. P. 25.
[7] *Storch R.* The Plague of Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in Northern England 1840–1857 // International Review of Social History. 1975. № 20. P. 61–90.
[8] *Crime* and Society: Readings in History and Theory. London, 1979; *Cohen P.* Capitalism and the Rule of Law // Paper presented at the National Deviancy Conference and Conference of Socialist Economists, London, 1981. P. 119.
[9] *Fielding N.* The Police and Social Conflict: Rhetoric and Reality. London, 1991. P. 36.

А. Г. Каломен[*]

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ЖИЗНИ ПОЛИЦЕЙСКОГО КАК СОТРУДНИКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА В АНГЛИИ

Система правоохранительных органов большинства стран мира представляет собой сложно устроенную цепь взаимосвязанных между собой государственных органов, наделенных различными полномочиями, в число которых входит охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. Полиция – это одно из звеньев данной цепи. Она существует практически в каждом государстве. Российская Федерация и Англия не являются исключением из числа тех стран, где создана и действует полиция. Сотрудники полиции выполняют большую часть функций, связанных с обеспечением безопасности как отдельно взятого человека, так и всего общества в целом. Их деятельность должна носить беспрерывный и эффективный характер. Чтобы добиться такового, необходимо тщательным образом обеспечивать защиту жизни сотрудников полиции при исполнении ими своих должностных обязанностей. Это осуществляется различными методами, в число которых входят уголовно-правовые средства.

В статье 317 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) предусмотрено наказание за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа вплоть до смертной казни[1]. Указанная уголовно-правовая норма применяется в том случае, если данное противоправное деяние совершено виновным лицом с целью воспрепятствовать законной деятельности сотрудника правоохранительного органа, военнослужащего по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности или из мести за эту деятельность. Статья 317 УК РФ защищает жизнь близких сотрудника правоохранительного органа и военнослужащего, если в отношении них совершается рассматриваемое преступление с теми же целями и по тем же мотивам. Эта законодательная норма является единственной в системе российского уголовного права, которая позволяет охранять жизнь лиц, непосредственно задействованных в охране прав и свобод человека и гражданина.

[*] *Каломен Александр Геннадиевич* – адъюнкт адъюнктуры Ростовского юридического института МВД России.

Система права Англии существенно отличается от правовой системы России. Одним из отличий выступает то, что в Англии нет единого законодательного акта по типу УК РФ, устанавливающего уголовную ответственность за совершение противоправных деяний. Это следствие исторического развития. Статуты (законодательные акты Парламента) и судебные решения составляют уголовно-правовую систему Англии. Их огромное количество, которое достигает несколько тысяч[2].

Уголовно-правовые нормы, обеспечивающие защиту жизни сотрудников правоохранительных органов Англии, можно обнаружить в различных нормативных правовых актах данного государства. К таковым следует отнести Закон о преступлениях против личности 1861 г.[3], Закон об убийстве 1957 г.[4], Закон о корпоративном простом убийстве и корпоративном убийстве 2007 г.[5]

Закон о преступлениях против личности 1861 г. (далее – Закон 1861 г.) устанавливает уголовную ответственность за противоправные деяния, посягающие на основные права человека, такие как право на жизнь, на личную неприкосновенность, на охрану здоровья. В статье 38 (Нападение с целью совершения тяжкого преступления или на блюстителей порядка) Закона 1861 г. предусмотрено уголовное наказание в виде лишения свободы до двух лет за «нападение на любого человека с целью оказания сопротивления или воспрепятствования законному задержанию или помещению под стражу себя или любого другого человека за любое преступление»[6]. Исходя из названия указанной статьи в ее диспозиции под любым человеком подразумевается также сотрудник правоохранительного органа, который выполняет свои должностные обязанности по обеспечению общественной безопасности. Статья 5 Закона 1861 г. предусматривала наказание в виде пожизненной каторги лицу, которое будет признано виновным в простом убийстве (manslaughter). Каторжные работы на основании ст. 1 Закона об уголовном правосудии 1948 г. были заменены лишением свободы[7].

Закон об убийстве 1957 г. (далее – Закон 1957 г.) в п. 1 ст. 1 (Отмена конструктивного злого умысла) закрепляет следующее: «Когда человек убивает другого в процессе совершения иного преступления, данное умерщвление не будет приравниваться к убийству, если не совершено с тем же самым злоумышленным намерением (явным или подразумеваемым), как это требуется для умерщвления, квалифицируемого как убийство, не совершенное в процессе другого преступле-

ния»[8]. Смысл данного положения заключается в том, что не будет квалифицироваться преступное деяние как тяжкое убийство (murder), если оно совершено в процессе другого преступления, за исключением случая, когда оно реализовывается с тем же самым злым умыслом как при тяжком убийстве (murder). В пункте 2 ст. 1 Закона 1957 г. установлено: «Для целей вышеизложенного пункта, убийство, совершенное в процессе или в целях оказания сопротивления офицеру юстиции, или сопротивления, или избегания, или предотвращения законного задержания, или осуществления, или содействия побегу или освобождению от законного содержания под стражей, будет приравниваться к умерщвлению в процессе совершения преступления»[9]. Данный пункт по своей сути признает тяжким убийством (murder) противоправные деяния в отношении сотрудников правоохранительных органов, повлекшие их гибель при исполнении ими служебных обязанностей, а также дополняет положения ст. 38 Закона 1861 г. Законом об убийстве (отмена смертной казни) 1965 г. предусмотрено только пожизненное лишение свободы за совершение тяжкого убийства (murder)[10].

В Англии субъектами преступления могут выступать не только физические лица, но и юридические лица. На основании п. 1 ст. 1 («Преступление») Закона о корпоративном простом убийстве и корпоративном убийстве 2007 г. (далее – Закон 2007 г.) «организация, к которой применяется эта статья, является виновной в совершении преступления, если сфера ее осуществляемой или организованной деятельности приводит к смерти человека и составляет грубое нарушение соответствующих обязанностей по обеспечению безопасности со стороны организации умершему»[11]. В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона 2007 г. его действие распространяется на корпорации, отделы или другие органы, перечисленные в Таблице 1 – приложении к Закону 2007 г., полицию, товарищества или профсоюзы, или объединения работодателей[12]. Исходя из положений данного закона, в случае убийства сотрудника полиции при исполнении своих служебных обязанностей, если это произошло вследствие ненадлежащего обеспечения его безопасности со стороны органа полиции как работодателя, то данный полицейский орган, где проходил службу погибший сотрудник, будет привлечен к уголовной ответственности. Согласно п. 3 ст. 1 Закона 2007 г. «организация виновна в совершении преступления по этой статье, только если сфера ее деятельности осуществляется или организовывается высшим ее руководством, что является существен-

ным элементом нарушения, оговоренного в п. 1»[13]. Следовательно, обязательным условием привлечения организации к уголовной ответственности является грубое нарушение соответствующих обязанностей по обеспечению безопасности потерпевшему по вине ее руководителя или руководителей. Также следует отметить, что организация будет нести уголовную ответственность в случае убийства ее сотрудника как за неумышленное преступление, квалифицируемое по законодательству Англии как простое убийство.

Несмотря на существенные различия в уголовном законодательстве России и Англии, и в одной и в другой стране обеспечивается достаточно эффективная уголовно-правовая защита сотрудников правоохранительных органов при исполнении ими своих должностных обязанностей.

© Каломен А. Г., 2018

[1] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 31 декабря 2017) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954; 1998. № 26. Ст. 3012; 1999. № 28. Ст. 3491; 2001. № 33. Ст. 3424; № 47. Ст. 4404; № 53. Ст. 5028; 2002. № 10. Ст. 966; № 19. Ст. 1795; № 26. Ст. 2518; 2003. № 11. Ст. 954; № 50. Ст. 4848, 4855; 2004. № 30. Ст. 3091; 2005. № 52. Ст. 5574; 2006. № 31. Ст. 3452; № 50. Ст. 5279; 2007. № 1. Ст. 46; № 16. Ст. 1822; № 50. Ст. 6248; 2008. № 20. Ст. 2251; № 30. Ст. 3601; № 52. Ст. 6235; 2009. № 18. Ст. 2146; № 31. Ст. 3922; № 44. Ст. 5170; № 52. Ст. 6453; 2010. № 1. Ст. 4; № 15. Ст. 1756; № 19. Ст. 2289; № 21. Ст. 2525, 2530; № 25. Ст. 3071; № 27. Ст. 3431; № 31. Ст. 4193; 2011. № 1. Ст. 54; № 11. Ст. 1495; № 19. Ст. 2714; № 29. Ст. 4291; № 30. Ст. 4598; № 50. Ст. 7343, 7361, 7362; 2012. № 10. Ст. 1166; № 47. Ст. 6401; 2013. № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3442; № 30. Ст. 4031, 4078; № 44. Ст. 5641; № 51. Ст. 6685; 2014. № 6. Ст. 556, 566; № 19. Ст. 2301, 2303, 2309, 2310, 2333, 2335; № 23. Ст. 2927; № 26. Ч. 1. Ст. 3385, 3401; № 30. Ч. 1. Ст. 4219, 4228, 4259, 4275, 4278; № 48. Ст. 6651, 6652; № 52. Ч. 1. Ст. 7541; 2015. № 1. Ч. 1. Ст. 29, 67, 81, 82, 83, 85; № 6. Ст. 885; № 10. Ст. 1410, 1415; № 13. Ст. 1811; № 21. Ст. 2981; № 24. Ст. 3367, 3380; № 27. Ст. 3983, 3984, 3985; № 29. Ч.1 . Ст. 4354, 4391, 4393; № 48. Ч. 1. Ст. 6712; 2016. № 1. Ч. 1. Ст. 61; № 14. Ст. 1908; № 18. Ст. 2515; № 23. Ст. 3286; № 26. Ч. 1. Ст. 3868. № 27. Ч. 2. Ст. 4256, 4257, 4258, 4261, 4262, 4263; № 28. Ст. 4559; № 48. Ч. 1. Ст. 6732; № 52. Ч. 5. Ст. 7485; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 32; № 7. Ст. 1027; № 11. Ст. 1542; № 15. Ч. 1. Ст. 2135; № 17. Ст. 2453; № 24. Ст. 3489; № 30. Ст. 4439; № 31. Ч. 1. Ст. 4743, 4752, 4797, 4798, 4799; № 52. Ч. 1. Ст. 7935; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 29, 53, 78, 85.

[2] *Аистова Л. С., Краев Д. Ю.* Уголовное право зарубежных стран: Учебное пособие. СПб., 2013. С. 55–56.

[3] Offences Against the Person Act 1861 / Legislation.gov.uk. – http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/24-25/100/contents (дата обращения: 05.02.2018).

[4] Homicide Act 1957 / Legislation.gov.uk. – http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/5-6/11/contents (дата обращения 05.02.2018.
[5] Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007. – http://www.hse.gov.uk/corpmanslaughter/about.htm (дата обращения: 05.02.2018).
[6] Offences Against the Person Act 1861 / Legislation.gov.uk. – http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/24-25/100/contents (дата обращения: 05.02.2018).
[7] Criminal Justice Act 1948 / Legislation.gov.uk. – http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo6/11-12/58/contents (дата обращения: 05.02.2018).
[8] Homicide Act 1957 / Legislation.gov.uk. – http://www.legislation.gov.uk/ukpga/Eliz2/5-6/11/contents (дата обращения: 05.02.2018).
[9] Ibidem.
[10] Murder (Abolition of Death Penalty) Act 1965 / Legislation.gov.uk. – http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1965/71/contents (дата обращения: 05.02.2018).
[11] Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007 / Legislation.gov.uk. – http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/19/contents (дата обращения: 05.02.2018).
[12] Ibidem.
[13] Ibidem.

А. С. Миловидова*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В СТРАНАХ СНГ

История нашей страны открывает широкое поле для сравнительно-правовых исследований: юридический опыт Советского Союза и советских республик, его трансформация в праве современных независимых государств являются интереснейшим предметом исследования. В рамках настоящей статьи ограничим круг рассматриваемых вопросов. Попытаемся выделить особенности правового регулирования деятельности полицейских органов, как структур, непосредственно стоящих на страже государства и народа[1]. Установить правовое положение чего-либо означает определить юридически закрепленную систему взаимоотношений, выделить специальные черты, которые появляются в связи с существованием конкретных норм, посвященных данному явлению. Заявленная тема требует комплексного исследования. Однако часть исследований традиционно посвящены вопросам взаимодействия в отдельных сферах[2]. Лишь некоторая часть обращена к общим вопросам статуса[3]. Постараемся расширить круг исследуемых проблем, сравнив подходы законодателей к определяющим характеристикам деятельности полицейских органов.

Проводя, в первую очередь, правовое исследование, обратимся к базовым законам (нами целенаправленно приведены ссылки на электронные варианты рассматриваемых документов – это, на наш взгляд, позволит облегчить дополнительные исследования). Итак, правовое положение полиции (или подразделений, выполняющих аналогичные функции) традиционно регламентировано законами страны: Закон Азербайджанской Республики «О полиции» (1999)[4]; Закон Республики Армения «О полиции» (2001)[5]; Закон Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (2007)[6]; Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» (2014)[7]; Закон Кыргызскй Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» (1994)[8]; Закон Республики Молдова «О деятельности полиции и статусе полицейского» (2012)[9], Федеральный закон Российской Федерации «О полиции» (2011)[10]; Закон Республи-

* *Миловидова Анастасия Сергеевна* – старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук.

ки Таджикистан «О милиции» (2004)[11] и Закон Республики Узбекистан «Об органах внутренних дел» (2016)[12]. Существование таких схожих по содержанию и юридической технике актов во многом обусловлено наличием модельного документа – в 2002 г. Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ принят Модельный закон «О полиции (милиции)»[13]. Как видим, акты пяти стран из девяти были приняты после его вступления в силу. Остальные лишь подвергались изменениям, но и они даже в своем первоначальном содержании не многим отличались от образца.

Деятельность полицейских органов определяется ее предназначением. Международный документ предполагает, что «полиция (милиция) – система государственных органов исполнительной власти, призванная защищать жизнь и здоровье человека, его права и свободы, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств…». Анализируя первые, вводные положения указанных ранее внутригосударственных актов, отмечаем, что такое предназначение, как охрана основных прав, свобод и «законных интересов» (в Республике Узбекистан используется, наряду с прочим, и такая формулировка) не упоминается в актах Республик Армении и Беларуси (здесь на первый план выдвинуты задачи по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности). При этом лишь некоторые страны акцентируют внимание на праве человека на жизнь, указывая его в качестве отдельного объекта защиты (Республики Азербайджан, Казахстан и Российская Федерация), и праве собственности (Республики Азербайджан, Армения, Узбекистан и Российская Федерация), как это сформулировано в модельном законе.

Полиция (милиция, органы внутренних дел) всеми государствами либо прямо позиционируются как правоохранительный орган (ст. 7 Закона Республики Узбекистан), либо этот факт мы устанавливаем путем толкования, например, таких положений: «Полиция сотрудничает с другими правоохранительными органами…» (ст. 6 Закона Республики Молдова). Интересно, что законом Республики Беларусь отмечается также особый статус органов внутренних дел как составной части системы обеспечения национальной безопасности. Полагаем, этот опыт следует развивать и в отечественном законодательстве, уточнив положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[14].

Еще одной определяющей характеристикой для полицейской

деятельности является наличие права применять принуждение. Данное право специально предусмотрено в ряде актов уже в первой статье законов о деятельности органов внутренних дел (Республики Армения и Таджикистан), в остальных мы вновь обращаемся к толкованию. Применительно к этому вопросу используем статьи о правах сотрудников органов внутренних дел, где, как правило, отмечается: «органы внутренних дел в пределах своей компетенции имеют право требовать от физических и юридических лиц соблюдения законодательства, прекращения противоправных действий, а в случае невыполнения этих требований применять соответствующие меры принуждения» (ст. 6 Закона Республики Казахстан).

Итак, независимые суверенные государства, образовавшиеся после распада СССР, объединились в качественно новое образование – Содружество Независимых Государств. Общий путь развития предопределил наличие схожих элементов правового регулирования в различных сферах общественной жизни. Данный тезис мы попытались рассмотреть применительно к деятельности органов этих государств, выполняющих полицейские функции. И он оправдал себя. Безусловно, суверенный законодатель добавляет к «модельным» нормам специфику своей правовой системы, но в принципиальных подходах при определении назначения, места в системе власти и сущностных черт полицейской деятельности, все же, преобладает единый подход.

© Миловидова А. С., 2018

---

[1] Министерство внутренних дел Азербайджанской Республики: официальный сайт: – http://www.mia.gov.az/?/ru/content/136 (дата обращения: 22.01.2017).

[2] *Еркенов С. Е.* Взаимодействие правоохранительных органов стран СНГ при раскрытии и расследовании транснациональных преступлений: Дис. … канд. юрид. наук. М., 1999.

[3] *Харченко О. В.* Зарубежный опыт органов исполнительной власти стран СНГ, реализующих правоохранительную функцию государства, и перспективы его использования в России // Вестник московского университета МВД России. 2009. № 5. С. 161–165; *Румянцев Н. В., Эриашвили Н. Д., Хазов Е. Н.* Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств: Учебник. М., 2013.

[4] Закон Азербайджанской Республики «О полиции» от 28 октября 1999 г. № 727-IQ (ред. 5 марта 2004 г.). – http://www.mia.gov.az/?/ru/content/136 (дата обращения: 22.01.2017).

[5] Закон Республики Армения «О полиции» от 16 мая 2001 г. № ЗР-177 (ред. 30 декабря 2017 г.). – http://www.irtek.am/views/act.aspx?aid=13269 (дата обращения: 22.01.2017).

[6] Закон Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» от 17 июля 2007 г. № 263-З (ред. 19.07.2016). – http://etalonline.by/?type=text&regnum=H10700263 (дата обращения: 22.01.2017).

7 Закон Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» от 23 апреля 2014 г. № 199-V ЗРК (ред. 3 июля 2017 г.). – http://mvd.gov.kz/portal/page/portal/mvd/mvd_page/mvd_norm_baza_current/mvd_norm_baza_zakon/ovd_kaz.pdf (дата обращения: 22.01.2017).

[8] Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» от 11 января 1994 г. № 1360-XII (ред. 16 декабря 2016 г.). – http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/686 (дата обращения: 22 января 2017 г.).

[9] Закон Республики Молдова «О деятельности полиции и статусе полицейского» от 27 декабря 2012 г. № 320 (ред. 29.05.2015). – http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=346886&lang=2 (дата обращения: 22.01.2017).

[10] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 1 июля 2017 года) // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929.

[11] Закон Республики Таджикистан «О милиции» от 17 мая 2004 г. № 41 (ред. 18 июля 2017 г.). – http://mvd.tj/index.php/ru/postanovlenie-rt/zakony-respubliki-tadzhikistan/5412-zakon-respubliki-tadzhikistan-o-militsii (дата обращения: 22.01.2017).

[12] Закон Республики Узбекистан «Об органах внутренних дел» от 16 сентября 2016 г. № ЗРУ-407 (ред. 14 сентября 2017 г.). – http://lex.uz/pages/getpage.aspx?lact_id=3027845 (дата обращения: 22.01.2017).

[13] Модельный закон о полиции (милиции), принят Постановлением 20-12 от 7 декабря 2002 г. // Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30. Ч. 2. С. 250–276.

[14] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 212.

А. А. Длимов*

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ПРОВЕДЕНИЯ ДОПРОСА ПО НОРМАМ ОБЫЧНОГО КАЗАХСКОГО ПРАВА

Расследование является одной из самых сложных разновидностей человеческой деятельности. В самых примитивных формах эта деятельность существовала и в глубокой древности[1]. Формы разбирательства и отыскания истины в уголовных делах эволюционировали, приобретая все более совершенный и конкретный характер[2].

Пути, ведущие к установлению истины в правосудии, нашли свое выражение в древнейших нормативных источниках: священных книгах иудеев – Торе, христиан – Библии, мусульман – Коране. В священных текстах имеют место описание приемов открытия такой истины: допроса, обыска, опознания. Рекомендации и установления, основанные на житейском опыте и использовавшиеся в рамках процессуальных процедур обычного или писанного права, нашли отражение и в памятниках права Древних Рима, Греции, Руси, Германии, Китая[3].

В Казахском ханстве правосудие осуществлялось уважаемыми людьми – биями. Бий – это третейский судья, стать которым нельзя было путем выборов или назначения. Стать бием можно было, только получив народное признание, показав на практике при разрешении судебного спора знание норм шариата, основанных на правилах ислама (Корана), продемонстрировав ораторское искусство и безупречные личные качества. Быть бием при разбирательстве споров – выносить справедливые решения считалось самым благородным поступком. Статус бия свидетельствовал о заслуженном уважении человека, его славе в обществе, определял не только его личное признание народом, но и славу всего его рода и даже региона, откуда он происходил.

Начиная со знаменитого Майкы би (XII–XIII вв.) формируются основные судебные прецеденты биев, которые содержали нормы казахского обычного права и использовались биями при рассмотрении судебных споров.

В соответствии с нормами обычного права дело не могло возбуждаться по факту преступления: процесс начинался только по ини-

* *Длимов Алтынбек Альменович* – адъюнкт кафедры уголовного процесса Санкт-Петербургского университета МВД России.

циативе потерпевшего. Суд по обычному казахскому праву был гласным, состязательным, все дела (и уголовные, и гражданские) имели исковый характер. Бии выбирались по взаимному соглашению сторон, кандидатуре бия мог быть дан отвод, но только до начала процесса.

Рассмотрение дела начиналось с обряда бросания плетей потерпевшим и обвиняемым перед судьей, что символизировало согласие сторон с составом суда и персоной бия. Прежде чем начать процесс, бий предлагал сторонам примирение и только в случае отказа начинал слушание. Суд был открытым. Потерпевшим или его представителем в устной форме излагалась суть дела. Обвиняемый также мог изложить свою версию сам или через представителей. Бий мог вызвать свидетелей, которые были очевидцами события (свидетелями не могли выступать ближайшие родственники потерпевшего и обвиняемого, женщины, несовершеннолетние, а также лица, признанные сумасшедшими). Свидетельства рядовых общинников имели доказательную силу только после того, как честность свидетелей подтверждалась присягой, которая признавалась также основным видом доказательства для установления виновности или невиновности обвиняемого. Свидетельства султанов, биев и других влиятельных лиц принимались без присяги.

Правосудие биев по казахскому обычному праву было основано на принципах справедливости, публичности и гуманности с целью достижения примирения спорящих и даже враждующих сторон, в связи с чем допускалась возможность прекращения рассмотрения дел на любой из стадий судебного процесса. Несправедливые, с точки зрения какой-либо из сторон, судебные решения могли быть обжалованы у других биев.

Принимая решение, бий опирался не только на нормы обычного права, но и учитывал личность обвиняемого, его имущественное положение и обстоятельства совершения преступления. На этих основаниях бий мог смягчить наказание, предусматриваемое обычным правом, либо мог применить наказание намного строже[4]. Мудрость биев – выслушать внимательно каждого выступающего, задать ему вопросы, раскрывающие суть сложившейся ситуации. В. Григорьев констатировал, что у казахов «возникли такое превосходное судопроизводство и такие порядки следственного и судебного процесса, каким могут позавидовать многие издавна цивилизовавшие народы»[5].

В современном уголовном процессе выслушивание сторон, по-

лучение во время беседы необходимой для правосудия информации – допрос, продолжает играть важную роль. Отдельные нормы обычного казахского права и опыт судопроизводства биев нашли отражение в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан, в котором закреплены такие принципы уголовного процесса, как гласность, осуществление судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон, всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела.

© Длимов А. А., 2018

---

[1] *Самыгин Л. Д.* Расследование преступлений как система деятельности. М., 1989. С. 3.

[2] *Косарев С. Ю*. История и теория криминалистических методик расследования преступлений / Под. ред. В. И. Рохлина. СПб., 2008. С. 20.

[3] Там же. С. 21.

[4] *Верникова С. П*. Казахское обычное право и судопроизводство биев // Lex Russia. 2016. № 8(117). С. 170.

[5] *Григорьев В. В.* О скифском народе саках. СПб., 1871. (репринт. – Алматы., 1998). С. 44.

К. Д. Титаев*

ОПЫТ РЕФОРМЫ ПОЛИЦЕЙСКОЙ РАБОТЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН В 2015–2017 ГОДАХ

Правоохранительные органы всех стран, образовавшихся в результате распада СССР, были устроены одинаковым образом. Также как уголовный процесс, несмотря на то, что у каждой республики был свой уголовно-процессуальный кодекс, был построен одинаковым образом. Последние 25 лет правоохранительные системы всех стран эволюционировали отдельно, но, за исключением стран Балтии, в общем и целом, полицейская деятельность в странах бывшего СССР остается схожей. Именно поэтому очень важно изучать опыт реформ и изменений, которые происходят в соседних юрисдикциях. Этот опыт особо ценен, так как есть гораздо больше оснований полагать, что он может быть применен в России, чем опыт удаленных стран с отличной от нашей историей.

В 2017 г. коллектив Института проблем правоприменения, в числе участников которого были и Алексей Кнорре, Владимир Кудрявцев и Тимур Бочаров, проанализировал основные элементы реформ в Республике Казахстан. Опираясь на социологические и статистические данные, можно говорить о сравнительной успешности и неуспешности разных мер, которые вводились в ходе реформы, которая оформилась в 2014–2016 гг.

Описываемая ниже реформа складывалась из ряда отдельных мер и именно так будет описана – как набор отдельных изменений уголовного процесса или организационно-технических трансформаций правоохранительных органов.

Исторически, как показывает Алексей Трошев[1], казахстанская уголовная юстиция стремилась развивать институт примирения. И сейчас по делам, в которых установлено лицо, больше дел заканчивается примирением с компенсацией, чем направляется в суд. При этом большая часть примирений происходит на досудебной стадии, хотя и на судебной они тоже возможны. Это была относительно осознанная политика – примирение разрешается для самых разных категорий дел, отчетность правоохранительных органов (полиции, следствия, проку-

* *Титаев Кирилл Дмитриевич* – ведущий научный сотрудник Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, кандидат социологических наук.

ратуры) устроена таким образом, что примирение – это не менее «удобный» для правоохранительных органов исход, чем направление в суд. Эти меры позволили резко снизить тюремное население и количество уголовных дел, рассматриваемых судами, хотя отдельные эксперты неоднозначно оценивают эту группу мер, говоря о снижении таким образом превенционной функции наказания. Преступники, с их точки зрения, перестали бояться получить наказание, так как уверены, что в любом случае смогут выплатить компенсацию и добиться примирения.

Важной мерой, которая изменила процедуру расследования в Казахстане, стал отказ от стадии возбуждения уголовного дела и переход к использованию Единого реестра досудебных расследований (далее – ЕРДР). Непосредственно после поступления заявления, обращения и рапорта они вносятся в ЕРДР, и затем начинается расследование. Около половины производств затем прекращается (до привлечения лица) по реабилитирующим основаниям – за отсутствием события или состава преступления. Таким образом, в этой юрисдикции ушли от вопроса принятия решения о возбуждении уголовного дела, процедуры вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которая отнимает много дополнительных сил у сотрудников[2]. По отзывам экспертов эта новация также позволила эффективнее использовать ресурсы на первом этапе расследования, так как сразу после внесения в ЕРДР сотрудники имеют доступ ко всем процессуальным инструментам, которые необходимы при расследовании уголовного дела. Таким образом, можно говорить о том, что в этой части реформа достигла своих целей.

Однако в результате сформировалась практика, когда еще жестче стало отношение внутри правоохранительных органов к прекращению по реабилитирующим основаниям дела, по которому уже привлечен подозреваемый. Так, на досудебной стадии этот уровень ниже 0,15 %, доля оправданий и реабилитаций на судебной стадии также ниже 0,15 % – то есть ощутимо ниже, чем даже в России. По отзывам сотрудников, допустившие такую ситуацию должностные лица, как правило, увольняются, а их непосредственные руководители получают предупреждение о неполном служебном соответствии. В результате сотрудники полиции, следствия и прокуратуры стараются во всех сложных случаях максимально откладывать момент объявления о признании подозреваемым – процедуры после которой лицо, в случае снятия подозрения или оправдания в суде получает право на реабили-

тацию. В результате резко возросло, по экспертным оценкам, число подозреваемых, скрывшихся от расследования и находящихся в розыске. Более того, нередка ситуация, когда суды возвращают дела прокурору в связи с тем, что подозреваемый скрылся. Таким образом, борьба с нарушением конституционных прав граждан, жесткое ограничение возможностей для правоохранительных органов перевести лицо в статус подозреваемого, а потом этот статус снять, привела и к негативным последствиям. Фактически в этой части УПК РК работает не так, как задумывался, потому что институты прекращения дела в отношении лица по реабилитирующим основаниям и оправдания фактически становятся мертвыми правовыми институтами.

Одной из частей реформы было расширение использования особых (сокращенных) процессуальных порядков – ускоренного досудебного расследования и процессуального соглашения, основанных на признании вины подозреваемым. В отличие от России, где на долю особого порядка рассмотрения дел в суде приходится более 60 % дел, в Казахстане эти формы пока не стали популярными – на их долю приходится менее 15 % всех дел. Причина в том, что подозреваемый имеет право в любой момент, в том числе в суде отказаться от своих показаний и прокуратура требует в любом случае проводить полный сбор всех доказательств.

Еще один важный инструмент, который был введен – это процессуальный прокурор – фигура, которая фактически возглавляет расследование, а затем представляет дело в суде. Однако пока рано говорить о его эффективности, так как фактически они начали интенсивно работать только в середине минувшего года.

Также был введен институт следственных судей, которые должны принимать решения по текущим вопросам (взятие под стражу, обжалование действий следствия и т. п.) и, при необходимости, депонировать доказательства. Тут эксперты сходятся в оценке того факта, что ситуация не изменилась. Следственные судьи также доверяют аргументам стороны обвинения и очень критично относятся к позиции стороны защиты, как раньше это делали обычные судьи и прокуроры.

Подводя итог, отметим, что отказ от стадии возбуждения уголовного дела в Казахстане показал себя как эффективная мера, если только он не сопровождается жесткими санкциями в отношении сотрудников за реабилитацию/оправдание. Много хорошего можно сказать про широкое использование института примирения. Что же касается следственных судей, то при сохранении общей конструкции постсо-

ветской модели (выделенное следствие и надзорная функция прокуратуры), то этот институт пока не может заработать.

© Титаев К. Д., 2018

[1] *Trochev A.* Between Convictions and Reconciliations: Processing Criminal Cases in Kazakhstani Courts // Cornell Int'l L.J. 2017. С. 50, 107, 146.

[2] *Титаев К. Д.* Избыточный документооборот в работе российской полиции: причины возникновения и последствия (на примере практики вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела) // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): Материалы XIV международной научно-теоретической конференции. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / Под ред. Н. С. Нижник: В 2 т. Т. II. СПб., 2017. С. 285–288.

О. Т. Сейтжанов*

ОБ ОСОБЕННОСТЯХ ЛИЦЕНЗИОННЫХ ТРЕБОВАНИЙ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫХ К ВОЕННЫМ И СПЕЦИАЛЬНЫМ УЧЕБНЫМ ЗАВЕДЕНИЯМ МВД РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

В Закон Республики Казахстан «Об образовании» 13 ноября 2015 г. были внесены ряд изменений[1]. Одними из таких изменений являются: введение категории «военные, специальные учебные заведения», определение полномочий МВД и других ведомств по отношению к своим организациям образования и др. Ранее эти новеллы нами подвергались анализу[2]. Все это свидетельствует об особом содержании образовательной деятельности данной категории учебных заведений, в том числе системы МВД Республики Казахстан (далее – МВД РК).

Образование относится к лицензируемым сферам деятельности в соответствии с Законом Республики Казахстан «О разрешениях и уведомлениях» от 16 мая 2014 г. В этой связи Министерство образования и науки Республики Казахстан выдвигает определенные требования для получения лицензии на право ведения образовательной деятельности[3].

В рамках нашей публикации уделим внимание только Разделу 7 Квалификационных требований, в котором закреплены требования для учебных заведений, реализующих образовательные программы высшего образования. Более того, проведем этот анализ применительно к военным, специальным учебным заведениям МВД РК.

К числу качественных показателей кадрового состава вуза относится квалификационное требование о 40 % доле преподавателей со следующим характеристиками:

– ученой степенью «кандидат наук»;
– ученой степенью «доктор наук»;
– степенью «доктор философии (PhD)»;
– степенью «доктор по профилю»;
– ученым званием «ассоциированный профессор (доцент)»;
– ученым званием «профессор»;
– воинским (специальным) званием не ниже подполковника.

* *Сейтжанов Олжас Темиржанович* – начальник научно-исследовательского института Карагандинской академии МВД Республики Казахстан имени Б. Бейсенова, кандидат юридических наук, доцент.

В современном мире высоких информационных технологий деятельность вуза немыслима без соответствующего инструментария. Именно названные условия легли в основу следующего квалификационного требования по оснащенности компьютерными кабинетами, наличием широкополосного доступа Интернет, включая беспроводные технологии, материально-технической и учебно-лабораторной базой, оборудованием, необходимым для реализации образовательных программ в соответствии с учебным планом.

Для вузов МВД РК из данного требования сделано исключение по беспроводным технологиям, что обусловлено режимом ограниченного доступа на территории и в помещениях подразделений МВД РК.

При анализе вышеназванного квалификационного требования учитываются следующие показатели:

– количество, качество и эффективность использования компьютерной техники, доступ к сети Интернет;

– соответствие набора учебных лабораторных помещений требованиям ГОСО специальности;

– наличие паспорта лаборатории, средств тушения пожара, индивидуальных и коллективных средств защиты для персонала;

– наличие различных технических ресурсов: лабораторное оборудование, установки, механизмы, стенды, средства измерения, макеты и модели изделий, применяемых в учебных и исследовательских целях, экспериментальные образцы, материалы, компьютерная и иная вычислительная техника, программные средства;

– степень оснащенности учебно-лабораторных кабинетов, учебно-производственных мастерских и других специализированных помещений современным оборудованием и инвентарем, их соответствие требованиям, предъявляемым к организации учебного процесса по дисциплине.

Вузы МВД РК по своей организационно-правовой форме являются республиканскими государственными учреждениями, единственным источником финансирования является государственный бюджет. Именно по этой причине на вузы МВД РК не распространяется квалификационное требование о соответствии минимальных затрат организаций образования на одного обучающегося на платной основе размеру образовательного гранта или государственного образовательного заказа. Подведомственные МВД РК вузы на сегодняшний день платных образовательных услуг не оказывают.

Одной из особенностей обучения в вузах МВД РК является, что

обучающиеся дневного отделения по программам высшего образования одновременно с поступлением принимаются на службу в органы внутренних дел. В этой связи их обучение и все виды практики проходят в территориальных подразделениях органов внутренних дел, как правило, направивших их на обучение. Исходя из этих обстоятельств, квалификационное требование о наличии договоров с базами практик на вузы МВД РК не распространяется.

Наличие пункта питания и медицинского обслуживания продиктовано не только квалификационными требованиями, но и санитарными нормами. Для вузов МВД РК сделано исключение – таких пунктов в каждом учебном корпусе не требуется.

Применительно к существующим санитарным нормам и правилам, распространяющихся на вузы МВД РК, необходимо отметить, что обучение в таких вузах приравнивается к срочной воинской службе. В этой связи в конкуренцию вступают нормы санитарно-эпидемиологических требований к объектам образования, утвержденных Приказом Министра национальной экономики Республики Казахстан от 29 декабря 2014 г. № 179 и Указом Президента Республики Казахстан от 5 июля 2007 г. № 364 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан».

Изложенный в данных тезисах краткий анализ, в очередной раз подтверждает, что организация образовательной деятельности в учебных заведениях МВД РК и обучение имеют исключительные особенности, как и сама служба в органах внутренних дел, являющаяся особым видом государственной службы.

© Сейтжанов О. Т., 2018

[1] Закон Республики Казахстан от 13 ноября 2015 г. № 398-V ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам образования». – http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000398#5 (дата обращения: 16.01.2018).

[2] *Сейтжанов О. Т.* Новый этап развития ведомственного образования органов внутренних дел Республики Казахстан // Улучшение системы отбора и подготовки сотрудников полиции в свете плана нации: Материалы международной научно-практической конференции. Караганда, 2016. С. 300–302.

[3] Приказ Министра образования и науки Республики Казахстан от 17 июня 2015 г. № 391 «Об утверждении квалификационных требований, предъявляемых к образовательной деятельности, и перечня документов,

подтверждающих соответствие им».– http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500011716 (дата обращения: 16.01.2018).

А. Р. Абдуллоев*

О ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Правоохранительная деятельность и правоохранительные органы являются составляющими национальной правоохранительной системы государства[1], частью которой является полицейская система государства, выполняющая важные правоохранительные функции[2] в государствах любой формы.

Статья 1 Конституции Республики Таджикистан определяет Республику Таджикистан как правовое государство. Это означает, что государство в лице его органов осуществляет свою деятельность на основе норм права, обеспечивает верховенство закона, охрану законных интересов личности, взаимную ответственность государства и граждан.

В ст. 5 Конституции Республики Таджикистан права и свободы человека провозглашаются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод объявляются обязанностью государства[3]. Таким образом, государство обязывает все свои органы, учреждения уважать и соблюдать законные права и свободы граждан.

Правоохранительная деятельность является одним из видов государственной деятельности. Следует отметить, что до сих пор понятие «правоохранительная деятельность» в юридической науке трактуется неоднозначно. К. Ф. Гуценко и М. А. Ковалев определяют правоохранительную деятельность как «государственную деятельность, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка»[4].

Для того, чтобы уяснить понятие «правоохранительная деятельность», следует рассмотреть содержание правоохранительной деятельности, в рамках которого выделяются основные направления (функции)[5]:

1) конституционный контроль;

2) правосудие;

* *Абдуллоев Абдулло Рахматуллоевич* – адъюнкт кафедры теории государства и права Санкт-Петербургского университета МВД России.

3) организационное обеспечение деятельности судов;

4) прокурорский надзор;

5) выявление и расследование преступлений;

6) оказание юридической помощи; и др.

В Конституции Республики Таджикистан содержится ряд положений, имеющих принципиальное значение для всех правоохранительных органов, и нормы, относящиеся к конкретным правоохранительным органам. Разумеется, Конституция Республики Таджикистан закрепляет только наиболее важные вопросы организации и деятельности правоохранительных органов.

Все органы законодательной, исполнительной и судебной власти должны принимать меры для поддержания законности и правопорядка в государстве. Строго соблюдая законы, обеспечивая реализацию своих прав гражданами, отстаивая законные государственные интересы, государственные органы тем самым косвенно участвуют в правоохранительной деятельности, то есть способствуют охране права от нарушений.

Однако это важная, но далеко не единственная сторона деятельности большинства государственных органов. В основном, они решают конкретные хозяйственные, культурные, социальные задачи, для достижения которых они и создаются. А для постоянной охраны права от нарушений для выявления, пресечения и предупреждения правонарушений, применения различных санкций к правонарушителям, государство создает специальные органы, для которых правоохранительная деятельность является главной. Эти органы уполномочиваются особыми законами осуществлять правоохранительную деятельность в установленной законом форме[6].

Таким образом, в юридической науке правоохранительную деятельность рассматривают в широком и узком смысле. В широком смысле – это деятельность всех государственных органов, обеспечивающих соблюдение прав и свобод граждан, их реализацию, законность и правопорядок. В узком смысле – это деятельность специально управомоченных органов по охране права от нарушений, осуществляемая в установленной законом форме, в соответствии с компетенцией того или иного органа[7].

Государство создает специальные органы, чьей основной целью является защита права от нарушений, выявление, пресечение и предупреждение правонарушений, применение к правонарушителям мер принуждения. Эти органы именуются правоохранительными. В зако-

нодательстве Республики Таджикистан нет понятия «правоохранительный орган», нет и перечня тех органов, которые относятся к правоохранительным[8]. В юридической литературе выработан ряд признаков, которым должен соответствовать государственный орган для того, чтобы его можно было считать правоохранительным.

Первый признак связан с целью деятельности правоохранительных органов, цель вытекает из наименования органов – это охрана права. Охрана права подразумевает, восстановление нарушенного права, наказание правонарушителя и одновременное восстановление нарушенного права и наказание правонарушителя. Цель деятельности правоохранительных органов включает также охрану правовых устоев, обеспечивающих нормальное функционирование личности, общества, государства, а также других объектов, в частности окружающей среды.

Второй признак правоохранительных органов: правоохранительные органы – это государственные органы. Все правоохранительные органы создаются и финансируются государством. Комплектуются специалистами, отвечающими определенным требованиям, имеющими специальную подготовку и образование (как правило, юридическое).

Требования к специалистам правоохранительных органов и пределы их полномочий закреплены в законе. Отсюда третий признак – правоохранительные органы осуществляют свою деятельность на основании закона и в соответствии с ним. Деятельность правоохранительных органов регулируется специальными законами. В качестве примера можно привести законы «О милиции»[9], «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан»[10] и т. д.[11]

Для своего нормального функционирования государство вынуждено прибегать не только к положительному стимулированию физических и юридических лиц, но и к негативным рычагам воздействия. Поэтому правоохранительные органы наделены правом применения мер принуждения. В этом заключается четвертый признак, отделяющий их от иных государственных структур[12].

Опираясь на приведенные выше признаки, можно сформулировать определение правоохранительных органов. Правоохранительные органы – это специальные органы, созданные государством в целях охраны права, действующие на основании и в соответствии с законом, наделенные правом применения мер принуждения, а в ряде случаев правом применения уголовного закона и обязанностью соблюдения

определенной процессуальной формы. Традиционно к правоохранительным органам относят суд, прокуратуру, органы внутренних дел, органы предварительного расследования, органы юстиции. В последние годы, в связи с развитием системы правоохранительных органов к ним прибавились таможенные органы, органы обеспечения безопасности, органы налоговой службы, налоговой полиции[13].

Таким образом, однозначного определения понятий «правоохранительная деятельность», «правоохранительный орган» как в законодательстве, так и в научной литературе нет.

Представляется, что следует исходить из понимания правоохранительной деятельности как государственной деятельности, направленной на охрану права от каких-либо посягательств, которая может осуществляться как косвенно всеми государственными органами, так и специально созданными правоохранительными органами государства.

Касаясь последних, необходимо, на наш взгляд, относить к таковым лишь те государственные органы, для которых правоохранительная деятельность является основной функцией, и которые непосредственно обладают правом применения государственного принуждения. К числу правоохранительных органов в Республике Таджикистан относятся[14]: органы прокуратуры, Министерство внутренних дел Республики Таджикистан, Государственный комитет национальной безопасности Республики Таджикистан, Агентство по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией Республики Таджикистан, Агентство по контролю за наркотиками при Президенте Республики Таджикистан, Налоговый комитет при Правительстве Республики Таджикистан, Таможенная служба при Правительстве Республики Таджикистан, Государственный нотариат.

© Абдуллоев А. Р., 2018

---

[1] *Нижник Н. С.* Полицейско-правовая теория об институционализации государственного управления и месте полиции в механизме государства // Современные проблемы общей теории права: Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 25-летию независимости Республики Казахстан и 60-летию Алматинской академии МВД Республики Казахстан. Алмата, 2016. С. 15–16.

[2] *Нижник Н. С.* Полицейская система как элемент механизма реализации правоохранительной функции государства // Совершенствование законодательства о полиции и полицейской деятельности: Материалы всероссийской научно-практической конференции. Омск, 2016. С. 22–23.

[3] Конституция Республики Таджикистан (принята всенародным голосованием 6 ноября 1994 г., с поправками от 22 мая 2016 г.) // Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан: официальный сайт. – http://www.mmk.tj (дата обращения: 26.01.2018).
[4] *Гуценко К. Ф., Ковалев М. А*. Правоохранительные органы: Учебник для юридических вузов и факультетов. Изд. 9-е. М., 2009. С. 5.
[5] *Гуценко К. Ф., Ковалев М. А*. Правоохранительные органы: Учебник для юридических вузов и факультетов. Изд. 9-е. М., 2009. С. 8.
[6] *Чувилев А. А*. Правоохранительные органы: Учебное пособие. М., 2014. С. 120.
[7] Правоохранительные органы: Учебник / Под ред. Ю. К. Орлова. 2011. С. 14.
[8] *Зойиров Р. Х., Каххаров А. А*. Место правоохранительных органов в механизме государственной власти Таджикистана // Труды Высшей школы. Душанбе, 1998. № 1. С. 6–26
[9] Закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 41 «О милиции» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2004 г. № 5. Ст. 352.
[10] Конституционный Закон Республики Таджикистан от 25 июля 2005 г. № 107 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2005. № 7. Ст. 398.
[11] *Нижник Н. С., Абдуллоев А. Р.* Правоохранительная система Республики Таджикистан: специфика субъектного состава // Вестник Таджикского национального университета. Серия социально-экономических и общественных наук. 2017. № 2/6. С. 182–188.
[12] *Чернявский А. Г., Кузнецов С. И.* Правоохранительные органы: Учебник. М., 2009. С. 285.
[13] *Чувилев А. А*. Правоохранительные органы: Учебное пособие. М., 2014. С. 86.
[14] *Нижник Н. С., Абдуллоев А. Р.* Правоохранительная система Республики Таджикистан: специфика субъектного состава. С. 183–187.

С. З. Музафаров[*]

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ НОРМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ НАДЗОРЕ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОМ СОТРУДНИКАМИ МИЛИЦИИ ЗА ЛИЦАМИ, ИМЕЮЩИМИ СУДИМОСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Повторное совершение преступления со стороны лица, которое имеет судимость, было и остается одной из важных проблем, которая вызывает обеспокоенность среды общественности. Данное явление свидетельствует о том, что цель наказания, которое предусмотрено в ч. 2 ст. 46 Уголовного кодекса Республики Таджикистан, достигается не всегда. Согласно указанному положению «наказание применяется в целях восстановления социальной справедливости, а также исправления осужденного и предупреждения совершения новых преступлений»[1].

Статистические исследования показывают, что количество совершенных преступлений со стороны лиц, ранее совершавших преступления из года в год увеличивается. По данным Главного информационного аналитического центра МВД Республики Таджикистан в 2010 г. – 1130, 2013 г. – 1402, 2016 г. – 1737 лиц, ранее совершивших преступления, вновь совершили преступные посягательства. Стоит отметить, что рецидивная преступность имеет характер повышенной общественной опасности. Ведь совершение преступлений во второй раз и более свидетельствует о том, что лицо после отбывания наказания не исправилось, и более того, упорно стремится продолжать антисоциальный образ жизни, а наказание, которое было принято в отношении него, оказалось неэффективным.

В борьбе с преступностью, особенно с рецидивной, важную роль играют сотрудники милиции. Дело в том, согласно ст. 3 Закона Республики Таджикистан «О милиции»[2] одним из приоритетных направлений деятельности милиции является профилактика и пресечение преступлений (ст. 3).

Помимо этого, в указанном законе, встречается ряд других общих норм, которые обязывают сотрудников милиции предупреждать преступления, так осуществлять индивидуально-профилактическую работу. Указанные правила специально возлагают обязанности на со-

[*] *Музафаров Сулаймон Заробидинович* – адъюнкт кафедры уголовного права Санкт-Петербургского университета МВД России.

трудников милиции вопросам административного надзора, в отношении лиц, которые имеют судимость, и предусмотрены в ч. 27 ст. 10 Закон Республики Таджикистан «О милиции». Так, в соответствии с данным положением, сотрудники милиции обязаны: «осуществлять контроль за поведением лиц, в отношении которых приняты постановления об условном неприменении наказания, лиц, освобожденных из мест лишения свободы и осужденных за особо опасный рецидив, лиц, отбывших наказание за тяжкие и особо тяжкие преступления, или судимыми дважды и более раза к лишению свободы за любые умышленные преступления, либо ранее освобожденных из мест лишения свободы, до полного отбытия, назначенного судом срока наказания и вновь неотбытого срока наказания, совершивших новое умышленное преступление, а также за деятельностью лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, либо после освобождения от наказания, поведение которых свидетельствует о том, что в течение отбывания наказания или освобождения от наказания они не встали на путь исправления и соблюдения правопорядка, в пределах своей компетенции обеспечивать исполнение административного наказания».

Прежде чем рассматривать данное положение, уместно отметить требования ч. 4 ст. 40 Закона Республики Таджикистан «О нормативных правовых актах»[3]. В соответствии с Законом, «содержание текста статьи, части или пункта не должны излагаться повторно в других статьях, частях или пунктах одного и того же нормативного правового акта» (ч. 4 ст. 40). Однако, анализируя положения ч. 27 ст. 10 Закона Республики Таджикистан «О милиции», можно выявить, что смысл некоторых норм повторяется друг за другом. Повторение выражается в том, что понятие «судимыми дважды и более раза к лишению свободы за любые умышленные преступления» охватывает и понятие «осужденных за особо опасный рецидив».

Объем данной работы не позволяет подробно рассматривать несогласованность указанных нормативных правовых актов. В связи с этим, кратко отметим, что, по нашему мнению, с целью восстановлении согласования указанных норм, считаем необходимым отказаться от использования термина «особо опасный рецидив», поскольку, как было отмечено, его можно отнести к понятию «судимыми дважды и более раза к лишению свободы за любые умышленные преступления».

В предупреждении совершения преступлений среди лиц, от-

бывших наказание и имеющих судимости, норма, которая установлена в ч. 27 ст. 10 Закона Республики Таджикистан «О милиции» имеет большое значение, однако это не представляется достаточным. Во-первых, данная регламентация носит общий характер и не определяет, в чем выражается осуществление контроля, и какие конкретные меры можно применять сотруднику милиции в отношении поднадзорных лиц. Во-вторых, отсутствует порядок установления, продления и прекращения административного надзора. Указанные обстоятельства не являются исчерпывающими.

Законодательство Российской Федерации по вопросам рассматриваемой нами проблемы определенно отличается. Во-первых, в ст. 314[1] Уголовного кодекса Российский Федерации предусмотрена уголовная ответственность за уклонение от административного надзора[4]. Во-вторых, был принят Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ (ред 28 мая 2017 г.) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы».

Анализ данного закона показывает, что общественные отношения, возникшие при административном надзоре, достаточно хорошо урегулированы. В частности, в тексте закона определяются такие важные моменты, как:

– понятия «административный надзор», «административное ограничение», «поднадзорное лицо»;

– задачи административного надзора и круг лиц, подлежащих административному надзору;

– срок и порядок установления, продления и прекращения административного надзора;

– права и обязанности поднадзорного лица;

– полномочия органов внутренних дел при осуществлении административного надзора и другие моменты.

По нашему мнению, в Республике Таджикистан необходимо принять аналогичный закон, как в Российской Федерации «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Значимость данного Закона заключается в том, что он может сыграть ключевую роль в предупреждении повторных преступлений в общей системе мер борьбы с преступностью. Административный надзор – система временных принудительных профилактических мероприятий наблюдения и воздействия на поведение отдельных лиц, освобожденных из мест лишения свободы, является одним из наиболее эффективных способов предупреждения совершения преступле-

ний ранее судимыми лицами Профилактическая деятельность сотрудников милиции в предупреждении преступлений в отношении ранее судимых лиц в настоящее время недостаточно эффективна. Во многом это объясняется отсутствием четкого правового регулирования в сфере административного надзора.

© Музафаров С. З., 2018

[1] Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 21 мая 1998 года № 574 (с изм. и доп. по сост. на 28 августа 2017 года) // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 1998. № 9. Ст. 68; Ч. 2. Ст. 46.

[2] Закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 года № 41 «О милиции» // Ахбори Маджлиси Оли Республики Таджикистан. 2004. № 5. Ст. 352.

[3] Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 года № 1414 «О нормативных правовых актах» // Ахбори Маджлиси Олии Республики Таджикистан. 2017. № 5. Ст. 271.

[4] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года № 63-ФЗ (ред. от 19 февраля 2018 года) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954; 2018. № 9. Ст. 1292.

А. И. Мелихов*
Г. А. Никитина**

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ ПОЛИЦИИ РЕСПУБЛИКИ САЛЬВАДОР

В обучении будущих сотрудников полиции и совершенствовании отечественного законодательства одним из наиболее эффективных остается метод сравнительного правоведения. Изменения, происходящие сегодня в сфере государственной службы в России, обусловливают востребованность зарубежного опыта. В отечественной библиографии практически отсутствуют работы, посвященные изучению законодательства о государственной службе в латиноамериканских странах, в то время как оно удачно сочетает в себе апробированные новации англосаксонской, романо-германской и социалистической правовых систем.

В соответствии с п. 2 ст. 159 Конституции Республики Сальвадор функции обеспечения национальной обороны и общественной безопасности должны осуществляться разными ведомствами[1]. В связи с этим, согласно ст. 168 Конституции, Президентом Республики организуется национальная гражданская полиция, которая не зависит от вооруженных сил и отрядов гражданской самообороны. В России полиция не относится к конституционным органам власти, однако, как и в Сальвадоре, Министерство внутренних дел непосредственно подчинено Президенту, а важные вопросы организации службы регулируются его указами[2].

Основной закон Республики Сальвадор гласит, что национальная гражданская полиция предназначена для обеспечения мира, спокойствия, порядка и общественной безопасности в городских районах и сельской местности при строгом соблюдении прав человека и под контролем гражданских властей. Управление полицией осуществляет Президент страны и министр общественной безопасности, которые

* *Мелихов Александр Иванович* – доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук.

** *Никитина Галина Анатольевна* – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Волгоградской академии МВД России.

по согласованию с Генеральным прокурором и Прокурором по защите прав человека назначают Генерального директора гражданской полиции сроком на три года.

В законодательстве Сальвадора особое внимание уделяется институту конфликта интересов. Так, родственникам до четвертого колена запрещено совместно находится на высших государственных должностях.

Каждые шесть месяцев Генеральный директор гражданской полиции отчитывается перед уполномоченным по правам человека. В России же это делают главы подразделений полиции на ежегодных коллегиях МВД России (отчитываются перед населением и вышестоящим руководством, в том числе перед Президентом Российской Федерации).

Статья 9 Конституции Республики Сальвадор определяет компетенцию профессионального полицейского, указывая, что национальная гражданская полиция состоит из профессионалов, специализирующихся в области общественной безопасности, прав человека, конституционного права, криминологии и других смежных дисциплин, необходимых для работы[3]. Требования к знаниям российских полицейских определены государственными образовательными стандартами, которые, как правило, включают все названные выше учебные дисциплины.

В структуре полиции Республики Сальвадор выделяются подразделения, занимающиеся:

– обеспечением общественной безопасности;

– расследованием уголовных дел;

– выявлением финансовых, экологических, транзитных (миграционных) правонарушений и правонарушений на границе;

– защитой особо важных лиц;

– борьбой с наркотиками и незаконным оборотом оружия и взрывчатых веществ.

В Российской Федерации, имеющей более сложную территориальную и властную структуру, указанные функции выполняют разные ведомства (Таможенная служба, ФСБ, ФСО и т. п.).

По приказу Президента Республики Сальвадор могут быть созданы и другие подразделения полиции. Их руководители назначаются Генеральным директором полиции по согласованию с министрами (финансов, сельского хозяйства и др.). В Российской Федерации такая, несомненно, позитивная практика отсутствует.

В полиции Сальвадора выделяют три категории сотрудников: базового уровня (агент, капрал и сержант), среднего уровня (помощник инспектора, инспектор и главный инспектор) и верхнего уровня (комиссар и генеральный комиссар). Это соответствует делению на руководящие и неруководящие должности рядового, младшего, среднего, старшего и высшего начальствующего состава в российской полиции.

Поступить на службу в национальную гражданскую полицию Республики Сальвадор можно после сдачи экзамена в Национальной академии общественной безопасности и прохождения курса обучения в ней. В Российской Федерации в силу федеративного устройства существует многоуровневая система ведомственных образовательных учреждений.

На полицию Сальвадора возлагаются 22 функции (ст. 23 Конституции Республики Сальвадор)[4], аналогичные функциям российской полиции.

Полицейские Сальвадора обязаны защищать всех граждан от противоправных посягательств; уважать и защищать человеческое достоинство и права человека; не разглашать сведения частного характера, ставшие им известными в ходе служебной деятельности; не допускать пыток и бесчеловечного обращения не при каких обстоятельствах (приказ начальника, состояние или угроза войны, угроза национальной безопасности, внутренняя политическая нестабильность); обеспечивать полную защиту жизни и здоровья лиц, находящихся под стражей и оказывать им медицинскую помощь в случае необходимости; не совершать коррупционных правонарушений; не прослушивать телефонные разговоры.

Отдельно регулируются правила применения силы и оружия сотрудниками полиции. Применять оружие можно в случае, если ненасильственное пресечение преступления не является эффективным: в целях самообороны или защиты других лиц от непосредственной угрозы смерти или тяжких телесных повреждений; для предотвращения совершения особо тяжкого преступления. Причинить смерть нападавшему сотрудник полиции Сальвадора может только в случае крайней необходимости. Когда применение силы или огнестрельного оружия неизбежно, члены национальной гражданской полиции:

– проявляют сдержанность и действуют соразмерно серьезности правонарушения и той законной цели, которую они преследуют;

– сводят к минимуму вред, уважают и охраняют человеческую

жизнь;

– как можно скорее, оказывают помощь раненым и пострадавшим;

– сообщают о произошедшем родственникам или близким раненых и пострадавших.

Если применение силы и оружия привело к ранению или гибели людей, полицейский должен немедленно доложить об этом руководству.

Все указанные требования гуманности при применении оружия отражены в российском уголовном и административном законодательстве.

Согласно Устава полиции (закреплен в главе 5 Основного закона Республики Сальвадор) полицейским Сальвадора, в отличие от их российских коллег, запрещено организовывать профессиональные союзы, а в случае возникновения чрезвычайных ситуаций они обязаны подавать в отставку, что, видимо, связано с необходимостью устранения полиции из процесса политической борьбы в случае революционных ситуаций. В соответствии с Уставом, сотрудники полиции имеют право на ежегодный 15-дневный отпуск (в России сотрудники полиции в зависимости от выслуги и занимаемой должности ежегодно отдыхают от 40 до 64 дней), пенсионное и социальное обеспечение, поощрение по результатам индивидуального рейтинга, бесплатный доступ к услугам общественного транспорта при выполнении служебных обязанностей[5].

В отличие от России, где к дисциплинарной ответственности сотрудников полиции привлекает непосредственный начальник, в полиции Республики Сальвадор существует Дисциплинарный суд, осуществляющий дисциплинарный процесс, который не зависит от руководства полиции, с возможностью обжалования решения и даже обращения в научно-исследовательский отдел при полицейском ведомстве, занимающийся дисциплинарными взысканиями для доктринального разъяснения спорных вопросов привлечения к дисциплинарной.

На полицейского Сальвадора Дисциплинарный суд может накладывать следующие виды дисциплинарных взысканий: письменный и устный выговор, арест без сохранения заработной платы на срок до пяти дней, отстранение от должности без сохранения заработной платы сроком от одного до пятнадцати дней, неполное служебное соответствие и увольнение. В России более мягкие дисципли-

нарные наказания, в частности в качестве материального взыскания (формально не являющегося дисциплинарным взысканием) применяется невыплата премий или надбавок к должностному окладу или денежному содержанию.

В случае временного отстранения сотрудника полиции от должности ему выплачивается денежное довольствие в размере должностного оклада и оклада по специальному званию, а также надбавки к окладу денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) (п. 94 Приказа МВД России «Об утверждении порядка обеспечения денежным довольствием сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации» от 31 января 2013 г. № 65).

Заслуживает внимание практика изоляции сотрудника полиции Сальвадора, совершившего серьезный дисциплинарный проступок, на срок до пяти дней в виде дисциплинарного ареста. По российскому законодательству такой меры дисциплинарного взыскания не предусмотрено, более того полицейского нельзя подвергнуть административному аресту. С позиций психологии принудительная изоляция способствует сохранению здорового морально-психологического климата в коллективе, дает нарушителю время для осознания своих ошибок, помогает предотвратить возможное неадекватное поведение. На наш взгляд, для молодых сотрудников полиции пятидневное удержание зарплаты и отстранение от работы является более эффективным средством профилактики нарушения дисциплины, чем зачитывание приказа о дисциплинарном взыскании перед строем.

© Мелихов А. И., 2018
© Никитина Г. А., 2018

[1] https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf/ P. 35–36 (дата обращения: 01.02.2018).
[2] https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf/ P. 34 (дата обращения: 01.02.2018).
[3] https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf/ P. 3 (дата обращения: 01.02.2018).
[4] https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf/ P. 4–5 (дата обращения: 01.02.2018).
[5] https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf/ P. 20–21 (дата обращения: 01.02.2018).

А. И. Мелихов*
Т. И. Андрющенко**

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ ПОЛИЦИИ РЕСПУБЛИКИ ЭКВАДОР

Национальная полиция в Республике Эквадор – это конституционный орган государственной власти. Вооруженным силам и национальной полиции посвящен разд. 3 Конституции Эквадора[1]. Исключительной обязанностью Национальной полиции является поддержание правопорядка и обеспечение внутренней защиты.

Согласно ч. 16 ст. 147 Конституции Республики Эквадор Президент страны назначает высшее руководство национальной полиции, которое подчиняется ему[2]. Исключительной обязанностью национальной полиции является поддержание правопорядка и обеспечение внутренней защиты.

Особый акцент в Конституции Эквадора делается на необходимость знания сотрудниками национальной полиции и вооруженных сил основных принципов демократии и прав человека, научных основ предупреждения и пресечения преступлений, а также использования методов устрашения и примирения в качестве альтернативы применению силы.

В Эквадоре существуют специальные полицейские суды, где рассматриваются дела о должностных преступлениях.

Если Конституция Эквадора принята в 2008 г., то Закон «О сотрудниках полиции» действует в стране с 1998 г., что говорит о стабильности условий службы.

В Республике Эквадор на службу в полицию может быть принят только эквадорец по рождению (в России – не только россиянин), однако и Конституция Эквадора, и Закон «О сотрудниках полиции» категорически запрещают какую-либо дискриминацию при приеме на

* *Мелихов Александр Иванович* – доцент кафедры конституционного и административного права Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук.

** *Андрющенко Татьяна Ивановна* – старший преподаватель кафедры конституционного и административного права Волгоградской академии МВД России, кандидат юридических наук.

службу в правоохранительные органы.

Сотрудники национальной полиции не могут участвовать в политической деятельности, однако они не лишены активного избирательного права.

В Законе «О сотрудниках полиции» выделены две категории: гражданские служащие и сотрудники национальной полиции. Первые подразделяются еще на два разряда: работники, нанятые по контракту, и работники, служащие по назначению. Классификация сотрудников полиции Эквадора более сложная по сравнению с нашей страной. В полиции Эквадора различают правовой статус должностных лиц, кадетов (выпускники школ полиции), выпускников военных учебных заведений и кандидатов на должность сотрудника полиции (курсанты школ полиции).

Если сотрудник полиции обучался в ведомственных образовательных учреждениях или гражданских отечественных и зарубежных вузах по направлению ведомства, он обязан отслужить в национальной полиции срок, вдвое превышающий обучение. В случае досрочной отставки полицейский должен будет выплатить государству расходы, затраченные на обучение и упущенную выгоду, ожидаемую от его деятельности. Для сравнения: в России сотрудник полиции обязан отработать только пять лет после получения высшего образования в ведомственном образовательном учреждении. В противном случае он возмещает расходы, затраченные на обучение и обмундирование. Предельный возраст службы в полиции Эквадора (как и в России для лиц, занимающих должности высшего начальствующего состава) – 65 лет.

Закон «О сотрудниках полиции» выделяет четыре режима службы: действительную службу, нахождение в запасе (резерв национальной полиции), временное отстранение от службы для проведения внутреннего расследования на срок до 60 дней (аналог служебной проверки в МВД России), переходный период перед увольнением из полиции (полгода).

Как и в Российской Федерации, сотрудники Национальной полиции Эквадора выполняют функции обеспечения охраны общественного порядка и оказания публичных услуг.

Профессиональные, моральные, интеллектуальные, физические и личные качества сотрудника полиции Республики Эквадор в течение календарного года оцениваются в целях ранжирования личного состава, продвижения по службе достойных и увольнения некомпе-

тентных полицейских. В зависимости от набранных баллов сотрудник полиции может получить такие оценки, как «отлично», «очень хорошо», «хорошо», «требует наблюдения» и «некомпетентный». Сотрудники, признанные по итогам рейтинга некомпетентными или «требующими наблюдения» два года подряд, могут быть уволены со службы. Рейтинг является основанием для карьерного роста, материального и морального стимулирования, обучения, награждения и присвоения очередных званий.

Согласно данным официального сайта полиции Эквадора[3], параметры оценки деятельности следователей полиции складываются из таких показателей, как:

– производительность (60 % рейтинга). Оценка данного показателя формируется в результате анализа электронного журнала деятельности сотрудника, сформированного специалистом в области компьютерной информации. Специалисты оценивают такие параметры, как соблюдение технических, научных и иных нормативов; выполнение плана расследования; арест грубых нарушителей правопорядка; обнаружение украденных вещей и объектов, ограниченных в обороте (оружия, наркотиков и т. п.); спасение потерпевших от преступных деяний; результаты оперативно-разыскной деятельности следователя в виде добытой информации о преступной деятельности; патрулирование, оказание помощи, участие в общественных массовых мероприятиях; подготовка статистических отчетов; участие в проверках и инспекциях по отчетам об уголовных преступлениях; участие в сопровождении уголовного дела после завершения расследования; участие в обучении полицейского персонала.

– посещение по месту службы (оценка формируется совместно с общественностью (20 % рейтинга));

– анализ поведения сотрудника (наличие дисциплинарных взысканий и поощрений, полученных за оцениваемый период службы (20 % рейтинга)).

В российских правоохранительных органах рейтинговая система оценки конкретного сотрудника полиции (за исключением профессорско-преподавательского состава ведомственных образовательных организаций) практически отсутствует. Ей подлежат только территориальные подразделения органов внутренних дел в ходе ведомственного контроля. В результате этого критерии оценки подразделения негласно проецируются на сотрудника, ответственного за то или иное направление деятельности.

Сроки выслуги в полиции Эквадора в званиях от лейтенанта до полковника – пять лет, в более высоких званиях – два года. При получении очередного звания полицейский обязан пройти курсы повышения квалификации (в российской полиции обучение сотрудников по дополнительным профессиональным программам осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в пять лет). К высшим должностям в полиции Республики Эквадор допускаются только лица, имеющие ученую степень.

Как и в российской полиции, в случае перемещения сотрудника по службе в другую местность ведомство оплачивает ему и членам его семьи транспортные расходы по переезду и перевозке вещей вне зависимости от звания.

Полицейским в Эквадоре предоставляется 30-дневный оплачиваемый отпуск с возможностью получить денежную компенсацию в случае его неиспользования. Кроме того, в случае тяжелой болезни, смерти близких родственников, брака и иных случаях на усмотрения начальства полицейским положен отпуск до восьми дней (в полиции России – до 10 дней). Женщинам, работающим в полиции, предоставляется отпуск по беременности и родам.

Правительство и руководство полиции Эквадора берут на себя обязательства по обеспечению безопасности и социальной защиты сотрудников и работников полиции и членов их семей в виде удовлетворения их потребностей в жилище, получении кредита, а также в сферах здравоохранения, образования, страхования жизни и здоровья и др.

В завершение хотелось бы акцентировать внимание на следующих инновациях в государственной службе полиции латиноамериканских стран:

– привлечение к ответственности за проступки особым Дисциплинарным судом, осуществляющим полноценный дисциплинарный процесс, который не зависит от руководства полиции;

– наличие служебного рейтинга полицейского, основанного на объективных показателях его деятельности, отличного от критериев оценки всего подразделения полиции и непосредственно влияющего на его служебное положение;

– возможность изоляции сотрудника полиции, совершившего серьезный дисциплинарный поступок, что способствует сохранению здорового морально-психологического климата в коллективе, дает время нарушителю для осознания своих ошибок и предотвращает

возможности дальнейшего не адекватного поведения.

© Мелихов А. И., 2018
© Андрющенко Т. И., 2018

[1] Подробнее о Конституции Эквадора см.: *Мартынова М. Ю.* Новая Конституция Эквадора: социализм XXI века // Право и управление. XXI век. 2009. № 2(11). С. 69–80.

[2] Конституция Республики Эквадор. – http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/english08.html (дата обращения: 23.01.2018).

[3] http://www.policiaecuador.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/06/PARAMETROS-DE-CALIFICACION-MEJOR-POLICÍA-INVESTIGATIVO-2015-ok.pdf (дата обращения: 23.01.2018).

Р. А. Дерюгин*

УЧАСТИЕ ПЕРЕВОДЧИКА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ: ПРАКТИКА ЗАРУБЕЖНОГО СУДЕБНОГО И ПОЛИЦЕЙСКОГО ПЕРЕВОДА

Правовая деятельность относится к числу праволингвистических специальностей, она принадлежит к сфере повышенной речевой ответственности[1]. В последние десятилетия в нашей стране отмечается тенденция к усилению связи лингвистики с юриспруденцией, особую актуальность получают вопросы участия переводчика в судопроизводстве[2].

Изначально перевод с одного языка на другой в системе правосудия и защиты правопорядка берет начало от двух исторических событий – Вавилонского столпотворения и зарождения феномена права[3]. Он отражается в конституционном принципе национального языка судопроизводства.

Рассмотрим особенности в некоторых зарубежных государствах, где государственным языком (и языком судопроизводства) является английский и где правосудие основано на британской классической системе.

В *Соединенном Королевстве* переводчики для судов и полиции обычно назначаются в соответствии со списками Общенационального Регистра переводчиков, действующих для общественных нужд (NRPSI), где сконцентрированы данные участников добровольных лингвистических объединений. Это специалисты, которые обладают необходимыми сертификатами, подтверждающими прохождение ими специальной профессиональной подготовки. Многие из включенных в Регистр также состоят в Ассоциации полицейских и судебных переводчиков, официально приведены к присяге и прошли проверку в правоохранительных органах.

Американское законодательство делит переводчиков на следующие категории:

1) сертифицированные – прошедшие специальный экзамен по письменному и устному переводу в Федеральном суде в соответствии с официальными государственными программами (это переводчики испанского языка, языка индейцев навахо и креольского);

* *Дерюгин Роман Александрович* – адъюнкт кафедры криминалистики Уральского юридического института МВД России (Екатеринбург).

2) профессионально квалифицированные – знающие иные языки, работавшие на конференциях и успешно прошедшие тестирование по устному переводу, а также состоящие в зарегистрированной организации переводчиков и курс юридической подготовки;

3) владеющие языком – таковыми суд может признать лиц, которые в судебном заседании продемонстрировали способность переводить на иной язык.

Если в ходе рассмотрения уголовного дела в суде возникает необходимость привлечения переводчика, владеющего редким языком, то американские суды обращаются в агентства переводов. Предоставляемый ими переводчик обязан присягнуть о сохранении тайны и предупреждении об ответственности за заведомо неправильный перевод.

Деятельность *канадских судебных переводчиков* регулируется специальным Руководством по судебному переводу, изданному Министерством юстиции. В нем отражены юридические морально-этические, методические и лингвистические аспекты работы переводчиков, разработаны вопросы для тестирования кандидатов в судебные переводчики. Министерство юстиции организует экзамены и отбирает кандидатов. В связи с достаточно высоким уровнем предъявляемых к ним требований, количество сертифицированных судебных переводчиков остается небольшим. Например, в мегаполисе Большой Торонто, где около 1,5 млн жителей не говорят ни по-английски, ни по-французски, то есть не владеют ни одним из государственных языков Канады, имеется только 73 аккредитованных и 112 условно аккредитованных судебных переводчиков. В их числе нет ни одного переводчика с африканских языков, пенджабского, тамильского, кхмерского. Отсутствуют также и специалисты по таким распространенным языкам, как филиппинский, корейский и турецкий. Имеется только по одному переводчику с итальянского и китайского и всего два – с португальского. В результате такой государственной политики в данной сфере деятельности суды испытывают острую нехватку в переводчиках, и судьи конкурируют между собой в стремлении обеспечить их участие в рассмотрении уголовных дел[4]. Канадские процессуалисты отмечают, что на потребности в языках перевода отражаются самые разные события в обществе, межэтническая напряженность, судебная практика и пр. В связи с этим спрос на переводчиков постоянно меняется, поскольку привлечение

двуязычных граждан в качестве переводчиков может быть неоправданным, так как эти лица имеют различный уровень подготовки в государственном английском и могут не владеть юридической лексикой на своем родном языке. При этом этнические группировки могут воздействовать на них для обеспечения скрытности противозаконных способов разрешения внутренних проблем диаспоры[5].

Таким образом, в странах, система правосудия которых основана на британском праве, государством учреждена система организаций, объединяющих официально признанных переводчиков, допущенных к участию в уголовном судопроизводстве. Однако органы правосудия вынуждены обращаться и к другим переводчикам, поскольку многообразие существующих языков не позволяет ограничиваться только привлечением официально признанных судебных лингвистов. Поэтому во всех перечисленных странах уголовно-процессуальный закон разрешает в судебных заседаниях и на предварительном следствии участие иных лиц, владеющих родным языком подозреваемого, обвиняемого или подсудимого, наряду с государственным языком, на котором ведется судопроизводство.

© Дерюгин Р. А., 2018

[1] *Носкова Л. Г.* Проблемы риторической подготовки сотрудников органов внутренних дел // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2007. № 2. С. 12.

[2] *Винников А. В.* Судебный перевод и судебно-переводческие организации // Российский юридический журнал. 2012. № 2. С. 167.

[3] *Винников А. В.* О мировых закономерностях полицейского и судебного перевода // Евразийская адвокатура. 2013. № 1(2). – http://www.otkrmir.ru/Police_sud (дата обращения: 02.01.2018).

[4] *Small P.* Court interpreter shortage nears crisis. Published On Fri, 28 Jan 2011. – http://www.thestar.com/news/crime/article/930002-court-interpreter-shortage-nears-crisis (дата обращения: 12.01.2018).

[5] *Виноградова О. П.* Злоупотребление правом на национальный язык судопроизводства: юридическая природа и особенности // Тенденции государственно-правового развития: Сборник научных трудов. Екатеринбург, 2016.

Раздел XIX

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОЛИЦЕЙСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Р. В. Нигматуллин*

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ: ИСТОРИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Российское государство на протяжении длительных веков развивалось в русле мировых тенденций борьбы с преступностью. Первые упоминания о правоохранительных контактах Древнерусского государства относятся к началу X в. и связаны с Договором князя Олега с Византией (911), который устанавливал взаимные обязательства по уголовному преследованию и наказанию за убийства, телесные повреждения, кражи, грабежи и другие преступления. В договорах князей Игоря (945) и Святослава (971) с Византией предусматривалась выдача преступников за деяния, совершенные в другом государстве[1]. Достаточно отметить, что с середины 60-х годов XIX в. до 1917 г. только по вопросам выдачи преступников Россией было заключено 25 договоров с 19 государствами.

* *Нигматуллин Ришат Вахидович* – заместитель начальника Уфимского юридического института МВД России (по научной работе), доктор юридических наук, профессор.

Департамент полиции Российской империи постоянно обращал внимание на международное сотрудничество. Это нашло отражение и в его структуре. Три из шести делопроизводств, так или иначе, касались в своей деятельности «иностранного элемента». Это позволяло, в частности, успешно освещать деятельность преследуемых политических партий. Так, отчет об итогах V съезда РСДРП, закончившего работу в Лондоне 19 мая 1907 г., был представлен в Департамент полиции уже 26 мая на 100 листах с подробной характеристикой 163 участников[2].

Анализируя ***международное сотрудничество в борьбе с преступностью*** в современную эпоху, можно выделить следующие ***этапы***.

I этап (начало XX в. – 1945 г.) – заключались в основном двусторонние конвенции. Многосторонние соглашения этого периода заключались ограниченным количеством государств.

II этап (1945–1991 гг.) – в рамках ООН сформирована международная система борьбы с преступностью. Двусторонние договоры заключались, как правило, по блоковой системе: в рамках социалистических стран и между западными странами.

III этап (с 1991 г. по настоящее время) характеризуется возрастанием координирующей роли ООН и активизацией усилий большинства государств мира в борьбе с преступностью. Разработана единая стратегия борьбы с международным терроризмом, транснациональной организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков, что способствует тесному сотрудничеству правоохранительных органов стран мира. Вместе с тем, осложнение международной обстановки в последние годы стало сказываться на взаимодействии государств в рассматриваемой сфере.

За прошедшие десятилетия сформирована основательная международно-правовая база сотрудничества государств в правоохранительной сфере. Она отличается системностью и комплексностью. В основе системности – иерархичность нормативных правовых актов. Универсальный, высший уровень задают конвенции, принятые в рамках ООН. Так, участниками «Конвенции о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ» 1988 г. являются 189 государств; «Конвенции против транснациональной организованной преступности» 2000 г. – 185 государств; «Конвенции против коррупции» 2003 г. – 173 государства[3]. Следующий уровень представлен многосторонними региональными конвенциями и двусторон-

ними соглашениями.

Комплексность выражается в том, что, как правило, нормативно закрепленные на уровне ООН стандарты борьбы с преступностью имплементируются в национальные законодательства, а механизм их реализации излагается в программах и стратегиях, например, в Глобальной контртеррористической стратегии ООН (2006), Глобальном плане действий ООН по борьбе с торговлей людьми (2010) и т. д.

Логика созданной международно-правовой базы сотрудничества предполагает и ***уровни*** его ***осуществления***. В первую очередь, *в рамках структур ООН*: Генеральной Ассамблеи ООН, Совета Безопасности, комитетов, управлений, Конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Российская Федерация активно выступает на площадках ООН, и фактом признания авторитета нашей страны в деле борьбы с преступностью является назначение руководителями ключевых управлений российских дипломатов: Управления ООН по наркотикам и преступности – Ю. В. Федотова, Контртеррористического управления ООН – В. И. Воронкова. Обоих – в ранге заместителей Генерального секретаря ООН.

Следующим уровнем сотрудничества является *работа в рамках институциональных международных правоохранительных организаций*, таких как Интерпол, Европол, ФАТФ (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег), АСЕАНАПОЛ (Ассоциация национальных полиций стран АСЕАН). Высокий международный авторитет российской полиции в подобных органах подтверждается, например, тем, что руководитель НЦБ Интерпола МВД России генерал-майор полиции А. В. Прокопчук избран Вице-президентом Интерпола. Тесное международное сотрудничество осуществляется также в рамках созданных межгосударственных международных организаций, таких как СНГ, ШОС и т.д. В качестве примера можно упомянуть БКБОП (Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников Содружества Независимых Государств), Антитеррористический центр СНГ, РАТС ШОС (Региональная Антитеррористическая Структура Шанхайской Организации Сотрудничества), ЦАРИКЦ (Центрально-Азиатский региональный

информационно-координационный центр по борьбе с наркотиками) и другие. Базовым уровнем международного сотрудничества являются двусторонние контакты полиции России с зарубежными коллегами.

В настоящее время отмечается обострение международной обстановки. В этих условиях Российская Федерация проводит конструктивную и целенаправленную политику в сфере противодействия современным вызовам и угрозам, к которым, в первую очередь, относится международный терроризм. Попытка террористической организации «Исламское государство» (ИГИЛ/ДАИШ) создать «псевдогосударство» продемонстрировала миру изменения в идеологии и практике терроризма. По данным МВД России, в середине 2015 г. 1,8 тыс. граждан России воевали на стороне ИГ[4]. Ее члены, а также члены террористической организации «Джабхат ан Нусра» после неудачи в Сирии активно пытаются проникнуть в другие страны. Так, 3 декабря 2016 г. в ходе проведения контртеррористической операции в г. Махачкале сотрудниками полиции во взаимодействии с сотрудниками ФСБ России было уничтожено пятеро преступников, один из которых опознан как боевик ИГ, организации, запрещенной на территории России по решению Верховного суда Российской Федерации. По данным МВД по Республике Дагестан, он находился в федеральном розыске с 2011 г. за совершение преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 105 Уголовного кодекса Российской Федерации «Убийство» и ст. 317 Уголовного кодекса Российской Федерации «Посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа»[5].

Важным направлением сотрудничества является противодействие экстремизму, киберпреступности, которые, зачастую, становятся усугубляющими факторами терроризма.

Незаконный оборот наркотиков наносит колоссальный вред генофонду человечества. Реализация Антинаркотической стратегии ШОС на период 2017–2022 гг., объявленной в 2015 г. на Уфимском саммите ШОС, предполагает дальнейшее сотрудничество полицейских органов стран-участников[6].

В то же время, наркопреступность, являясь частью транснациональной организованной преступности, требует объединения усилий государств, входящих в различные международные организации. Так, на 37-й конференции АСЕАНАПОЛа, состоявшейся в 2017 г., обсуждались вопросы проведения скоординированных оперативных мероприятий по противодействию наркогруппировкам[7].

Тесного сотрудничества требует и проблема мигрантов. Россия по числу мигрантов занимает второе место в мире. В 2015 г. их насчитывалось свыше 10 млн человек (из них граждан стран СНГ – около 8,7 млн). Кроме них, 1,5 млн человек находилось в стране незаконно[8]. Передача функций ФМС России в МВД России поставила в повестку дня полицейское сотрудничество и в этом направлении.

Международному сотрудничеству правоохранительных органов государств мира способствует также сотрудничество при подготовке кадров. Таким образом, международное сотрудничество, осуществляемое Россией сфере борьбы с преступностью, имеет многовековую историю, основано на нормативно-правовой базе, соответствующей международным стандартам и реализуется профессионально подготовленными кадрами.

© Нигматуллин Р. В., 2018

---

[1] Российское законодательство X–XX веков: В 9 т. / Под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 1: Законодательство Древней Руси. М., 1984. С. 142.

[2] *Хлобустов О.* Госбезопасность от Александра I до Путина. М., 2005. С. 73.

[3] *Нигматуллин Р. В., Сулейманова Р. Р.* Стратегия ООН в борьбе с транснациональной организованной преступностью // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2016. Т. 10. № 2. С. 364.

[4] https://newizv.ru/news/world/17-09-2015/227446-na-storone-islamskogo-gosudarstva-vojuet-18-tysjachi-rossijan-kolokolcev. (дата обращения: 19.02.2018).

[5] https://мвд.рф/news/item/9041046/(дата обращения: 19.02.2018).

[6] Стратегия развития Шанхайской организации сотрудничества до 2025 года // Председательство Российской Федерации в ШОС в 2014–2015 годах: официальный сайт. – http://sco-russia.ru/ (дата обращения: 19.02.2018).

[7] http://tvoygorodpskov.ru/2017/09/641528-vladimir-kolokolcev-obyavil-o-znachimosti-sotrudnichestva.html. (дата обращения: 19.02.2018).

[8] https://news.mail.ru/politics/25362257/?frommail=1 (дата обращения: 19.02.2018).

В. В. Грохотова*

ИНТЕРПОЛ: СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Интерпол – крупнейшая в мире международная полицейская организация, в состав которой в настоящее время входят 192 государства. Целью Интерпола является развитие и координация сотрудничества национальных правоохранительных органов в борьбе с уголовной преступностью.

Россия вступила в Интерпол в 1990 г. Членство в Интерполе дает возможность доступа ко всем базам данных Генерального секретариата Интерпола, оперативную круглосуточную связь с правоохранительными органами стран – членов Организации, возможность использовать огромный массив информации по разыскиваемым физическим и юридическим лицам, автомашинам, культурным ценностям, похищенным и утраченным документам. Наличие доступа к инструментам Интерпола позволяет сотрудникам правоохранительных органов координировать совместные действия с зарубежными партнёрами и проводить совместные правоохранительные операции, а также получать необходимую оперативную информацию практически в режиме реального времени[1]. При этом каналы Интерпола являются на сегодняшний день самыми оперативными и надёжно защищёнными.

Активизация социальных, политических, экономических и международных процессов на рубеже XX–XXI вв. вносит свои коррективы в борьбу с преступностью. Усиление интернационализации преступности делает сотрудничество государств по борьбе с криминалом необходимым условием для дальнейшей жизнедеятельности мирового сообщества. Выработка в этих новых условиях форм, направлений и тенденций сотрудничества по борьбе с преступностью приобрело первостепенное значение для совершенствования деятельности государств в этой сфере.

Ответ на новые вызовы в межгосударственном сотрудничестве по борьбе с преступностью был сформулирован в принятой в ноябре 2015 г. на 84 сессии Генеральной Ассамблеи Интерпола в столице Руанды г. Кигали, Программе Стратегического развития на 2017–

* *Грохотова Валентина Владимировна* – заведующий кафедрой всеобщей истории Новгородского государственного университета имени Ярослава Мудрого, кандидат исторических наук, доцент.

2020 гг.[2] Программа является документом, определяющим цели организации и ее деятельность на четырехлетний период. В рамках Стратегии сформулированы основные ценности, охраняемые деятельностью организации, ее миссия и критерии, на основании которых можно оценивать эффективность функционирования.

Важнейшим стратегическим направлением деятельности организации остается функция глобального информационного центра для сотрудничества правоохранительных органов. Обмен полицейской информацией лежит в основе мандата Интерпола. Организация управляет безопасными каналами связи, которые соединяют Национальные центральные бюро во всех странах-членах наряду с другими уполномоченными правоохранительными органами и партнерами и которые предоставляют доступ к целому ряду криминальных баз данных. Новый этап ставит задачу укрепления этой технической инфраструктуры, расширения доступа к информационным базам и обеспечения взаимодействия с другими соответствующими информационными системами, чтобы дать возможность правоохранительному сообществу принимать обоснованные тактические, оперативные или стратегические решения.

Три глобальные программы Интерпола – это борьба с терроризмом, борьба с киберпреступностью и противодействие организованной и возникающей преступностью. Для обеспечения функции катализатора усилий в области обеспечения соблюдения законов на глобальном, региональном и национальном уровнях Генеральная Ассамблея Интерпола ставит задачу объединения усилий в предоставлении современных полицейских возможностей, которые должны помогать странам-членам бороться и предотвращать транснациональные преступления. Для достижения этих целей развивается практика сотрудничества со специализированными учреждениями, создание многодисциплинарных групп для предоставления экспертных знаний и содействия обмену передовым опытом.

Современная действительность стремительно меняется под воздействием новых технологий, явлений общественной и социальной жизни. В этих условиях становится неизбежным стремление подвести глобально инновационные подходы и к полицейской деятельности, что должно привести к расширению инструментов и услуг, которые могут реализовывать государства в рамках международного сотрудничества, а Интерпол мог бы выступать в качестве инкубатора для исследований и разработок в решениях и стандартах международной

полицейской деятельности. Инновации должны стать частью рабочей культуры в рамках полицейского сотрудничества. Эта идея, поддерживаемая на всех уровнях Организации, а также государствами-членами должна привести к укреплению роли мозгового центра глобальной полиции и форума для обмена на уровне экспертов, способного к проведению глубокого анализа будущих тенденций и стратегическому предвидению.

Сложно недооценить роль Интерпола в глобальной архитектуре безопасности. Сотрудничество между соответствующими секторами и организациями и повышение политической осведомленности способно повысить эффективность объединения международного сообщества в отношении общих целей в области безопасности и укрепить региональное и на начальном уровне осуществление программ и возможностей для достижения этих целей. Важной задачей настоящего этапа должно стать укрепление правовых основ Организации для более эффективного предоставления услуг.

Эффективность международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью во многом зависит от консолидации ресурсов и структур управления в различных государствах. Чтобы не отставать от меняющегося ландшафта правоохранительных органов, необходима модернизация структур и процессов самой Организации. В этой связи Интерпол сосредоточивает свои усилия на внедрение модели устойчивого финансирования Организации, решении проблем на организационном уровне, содействии управлению изменениями, содействии устойчивой стратегии в области людских ресурсов и пересмотре системы управления.

Понимая, что Интерпол остается эффективным инструментом для решения текущих и возникающих угроз безопасности, в новых условиях важно укреплять все сферы деятельности Организации, как внутренние, так и внешние. «Если Интерпол должен оставаться на переднем крае глобальных усилий в области полицейской деятельности, важно, чтобы наши системы были надежными и отвечали на вызовы, с которыми мы столкнемся в будущем»[3], – сказал Генеральный секретарь Организации Юрген Сток. С развитием стратегических партнерских отношений ключевым элементом инициативы Интерпол–2020 Генеральная Ассамблея одобрила ряд резолюций о более тесном сотрудничестве с частным сектором, в том числе в рамках инициативы I-Checkit по укреплению управления границами. Одобрена рекомендация для Interpol поделиться своим базовым проектом с

частными лицами, чтобы дать возможность отраслевым и сетевым администраторам распознавать, сообщать и удалять материалы о жестоком обращении с детьми из своих сетей.

Хороший результат демонстрирует Проект, входящий в базу данных Международной библиотеки по сексуальной эксплуатации (ICSE) Интерпола, позволяющий перекрестно сопоставлять подписи изображений, размещенные в их сети, против подписей, извлеченных из некоторых из самых тяжелых материалов для жестокого обращения с детьми в ICSE. База данных ICSE уже помогла специалистам во всем мире выявить более 7700 жертв сексуального насилия среди детей и арестовать более 3800 правонарушителей.

Механизмы деятельности Интерпола не стоят на месте, они совершенствуются, реагируя на наращивание потенциала преступными сообществами. Растущие транснациональные связи преступных групп разных стран требуют самого тесного международного сотрудничества правоохранительных органов. В этой связи активное участие России в Международной полицейской организации важно не только с точки зрения эффективности сегодняшней деятельности, но и с точки зрения перспектив развития. Достигнутые за последнее время результаты и сформулированные перспективы Интерпола в деле противодействия международного сообщества преступлениям, имеющим транснациональный характер, подтверждают особо важное значение деятельности Международной организация уголовной полиции в укреплении международного правопорядка.

© Грохотова В. В., 2018

[1] *Прокопчук А. В.* Национальное центральное бюро Интерпола. – https://мвд.рф/mvd/structure1/Upravlenija/Nacionalnoe_centralnoe_bjuro_Interpola (дата обращения: 17.01.2018).

[2] The Strategic Framework 2017–2020. – https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Priorities (дата обращения: 11.01.2018).

[3] https://www.interpol.int/News-and-media/Events/2015/84th-INTERPOL-General-Assembly/84th-INTERPOL-General-Assembly (дата обращения: 19.02.2018).

А. И. Зябкин*

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА С УЧАСТИЕМ РОССИИ

Для целей настоящей публикации под международным полицейским сотрудничеством понимаются совместные согласованные действия, взаимная помощь государств посредством правоохранительных, прежде всего осуществляющих полицейскую деятельность, органов по борьбе с преступностью. Такая деятельность проводится как на основе международно-правовых норм, так и в соответствии с национальным законодательством в рамках международных организаций, в региональном масштабе, и между полициями нескольких стран.

Среди направлений такого сотрудничества с участием России можно выделить:

– заключение договоров в сфере борьбы с международной преступностью;

– создание международных стандартов в данной области;

– разработка рекомендаций для борьбы национальных правоохранительных органов с преступлениями;

– взаимная консультативная, информационная и материально-техническая помощь.

Из форм международного полицейского сотрудничества назовем такие как:

– правовая помощь по уголовным делам;

– выдача (экстрадиция) лиц, совершивших преступления;

– обмен правовой, оперативной и иной информацией;

– международный розыск;

– сотрудничество в изучении проблем преступности и борьбы с ней;

– участие в конгрессах, совещаниях, научно-практических конференциях по тематике противодействия преступности.

В качестве примера подобного рода сотрудничества приведем участие Российской Федерации в международных конгрессах по пре-

* *Зябкин Алексей Иванович* – профессор кафедры отраслей права Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов, кандидат юридических наук, доцент.

дупреждению преступности и обращению с правонарушителями, которые проводятся один раз в пять лет (начиная с 1955 г.) под эгидой Организации Объединенных Наций. Непосредственно в ООН вопросами сотрудничества стран в борьбе с преступностью занимается постоянно действующая Комиссия Экономического и Социального Совета по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций возложила на этот орган функции подготовки таких конгрессов. В состав Комиссии входят 40 членов от государств, распределяемых по географическому признаку (12 мест для государств Африки, 9 мест для государств Азии; 4 места для государств Восточной Европы, 8 мест для государств Латинской Америки и Карибского бассейна; 7 мест для государств Западной Европы и других государств). Срок полномочий – три года.

В ходе работы Конгрессов ООН вырабатываются международные правила, стандарты и рекомендации в области борьбы с преступностью. К настоящему времени было проведено 13 конгрессов (13-й проходил 12–19 апреля 2015 г. в Дохе (Катар)). Конгрессы проводятся на основе резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и Комиссии Экономического и Социального Совета по предупреждению преступности и уголовному правосудию. По окончании работы Конгресса принимается итоговый документ по рассматриваемым проблемам. Документы Конгрессов, хотя и носят рекомендательный характер, играют важную роль для сотрудничества стран в борьбе с преступностью и обращению с правонарушителями. Они также способствуют широкому обмену опытом между пенитенциарными учреждениями.

В России в той или иной степени многие подразделения МВД осуществляют как оперативно-розыскное взаимодействие с зарубежными партнерами, так и сотрудничают в области подготовки кадров, обмена опытом. Среди подобных органов рассмотрим лишь некоторые, в частности:

– Следственный комитет Российской Федерации;

– Национальное бюро Интерпола при МВД России;

– Управление международного полицейского сотрудничества Договорно-правового департамента Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Одной из основных задач Следственного комитета Российской Федерации является осуществление в пределах полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства[1]. С

этой целью Следственный комитет Российской Федерации активно сотрудничает с соответствующими зарубежными органами, заключает соглашения, участвует в работе международных организаций, принимает участие в разработке международных договоров Российской Федерации по вопросам в установленной для него сфере деятельности. Следственный комитет Российской Федерации является компетентным органом в ряде многосторонних международных договоров Российской Федерации, в частности, в Соглашениях о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств, Шанхайской организации сотрудничества.

Комитетом заключен ряд межведомственных правовых актов с органами ФРГ, Франции, Израиля, Финляндии, Норвегии, Китая и других стран.

Следственный комитет Российской Федерации активно взаимодействует с международными организациями, в том числе: Международной организацией уголовной полиции - Интерполом; Международной организацией по миграции; Международным Комитетом Красного Креста и другими.

Сотрудники Следственного комитета принимают участие в международных научно-практических конференциях, и сам комитет является организатором проведения подобных встреч по обсуждению повышения эффективности сотрудничества государств в противодействии преступным проявлениям.

Следственным комитетом Российской Федерации большое внимание уделяется вопросам противодействия террористической и экстремистской деятельности, которые требуют принятия эффективных мер и согласованных действий. По данным вопросам осуществляется взаимодействие с компетентными органами иностранных государств посредством обмена опытом с участием высокопрофессиональных специалистов этих сферах.

Договорно-правовой департамент Министерства внутренних дел Российской Федерации входит в структуру центрального аппарата МВД России как самостоятельное подразделение, которое выполняет среди других задач функции по организации, координации и контролю в сфере международного сотрудничества, непосредственно отвечает за обеспечение международного сотрудничества Министерства в целом, решение вопросов международно-договорного характера Управление международного полицейского сотрудничества Договорно-правового департамента МВД России. В Управлении имеются от-

делы, отвечающие за двустороннее сотрудничество со странами дальнего и ближнего зарубежья, сотрудничество с международными организациями и международное договорно-правовое обеспечение.

Во взаимодействии с Управлением международного полицейского сотрудничества работает и Управление международного протокола Договорно-правового департамента, отвечающее за организацию всех протокольных мероприятий.

Национальное центральное бюро Интерпола МВД России - орган по сотрудничеству правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств - членов Международной организации уголовной полиции (Интерпола)[2]. Данный орган решает задачи по обеспечению эффективного международного обмена информацией об уголовных преступлениях, оказанию содействия в выполнении запросов международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных государств в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Он также осуществляет наблюдение за исполнением международных договоров по вопросам борьбы с преступностью, участницей которых является Российская Федерация.

Обобщая, отметим, что в современных условиях, несмотря на давление в отношении Российской Федерации, полицейское международное сотрудничество с участием России сохраняется и будет только укрепляться.

© Зябкин А. И., 2018

[1] Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ (ред. от 31декабря 2017 года) «О Следственном комитете Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 февраля 2018 года) // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 1. Ст. 15; http://www.pravo.gov.ru–20.12.2017.

[2] Указ Президента Российской Федерации от 30 июля 1996 года № 1113 (ред. от 27 ноября 2011 года) «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции – Интерпола» // СЗ РФ. 1996. № 32. Ст. 3895; 2011. № 44. Ст. 6240.

О. П. Виноградова*

О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ОРГАНОВ ПОЛИЦИИ РАЗЛИЧНЫХ ГОСУДАРСТВ В ОБЛАСТИ БОРЬБЫ С ТЯЖКИМИ ПРЕСТУПЛЕНИЯМИ

На современном этапе развития общественных отношений все более очевидной становится необходимость согласованных действий различных государств в борьбе с преступностью. Одним из непременных условий международного сотрудничества в противодействии общеуголовной преступности становится создание на международном уровне необходимой правовой и организационной основы.

На рубеже XIX–XX вв. взаимодействие с органами полиции зарубежных стран стало новым направлением в деятельности российской полиции, хотя правительство и Министерство внутренних дел давно осознало важность наличия единообразной системы розыска и регистрации преступников. Так, в 1908 г. в составе Департамента полиции создается новое 8-е делопроизводство, которое осуществляло координационные функции такие как: «создание центрального регистрационного бюро, связь с западноевропейскими полициями» и т. д.[1] Однако, в силу ряда обстоятельств, к которым относятся несовершенство средств связи, путей сообщения, отсутствие единого центра, объединявшего все усилия полицейских органов, международное сотрудничество российской полиции и европейских государств не приобрело твердого устойчивого характера.

В начале XX в. в России так же, как и в европейских странах, применяются научные методы и технические средства для борьбы с преступностью, прежде всего, методы идентификации – бертильонаж, дактилоскопия. С созданием Департамента полиции за границей была организована агентура этого Департамента с центром в Париже. Российская тайная полиция начинает действовать в тесной взаимосвязи с полицией разных стран. В. А. Чирикин подчеркивал, что правовой основой межгосударственного сотрудничества указанного периода являлись соглашения о взаимной выдаче преступников, которые Россия заключила с такими государствами как, Дания, Швеция, Австро-Венгрия, Япония, Испания, Великобритания, Пруссия, Люксембург,

* *Виноградова Ольга Павловна* – старший преподаватель кафедры криминалистики Уральского юридического института МВД России (Екатеринбург), кандидат юридических наук.

США[2]. Таким образом, международные соглашения в области борьбы с преступностью определяли: круг субъектов, подлежащих выдаче, определение деяний за которые применятся выдача, порядок выдачи, последствия выдачи. Утвержденное 22 марта 1903 г. императором Николаем II Уголовное уложение создало правовую базу для борьбы с преступностью в начале XX в. Однако, как отмечает Р. В. Нигматуллин, в действие были введены лишь отдельные статьи и главы Уложения, которые активизировали борьбу с революцией. При этом указанное Уложение предусматривало также нормы, касающиеся международной преступности. Например, ст. 13 определяла выдачу иностранного гражданина, совершившего тяжкое преступление или преступление вне пределов России: он подлежал выдаче согласно договору, заключенного с государством, требующим выдачи обвиняемого[3].

Активизация террористической деятельности в период первой революции привела к принятию адекватных мер со стороны правительства. 9 февраля 1906 г. была введена ответственность за изготовление, приобретение, хранение, ношение и сбыт без надлежащего разрешения взрывных веществ и снарядов. В 1908–1910 гг. были заключены декларации между Россией, Швецией, Данией и Княжеством Монако, дополняющие ранее заключенные договоры о взаимной выдаче лиц, преследуемых за незаконный оборот взрывчатых веществ.

В наше время взаимодействие органов внутренних дел с иностранными коллегами осуществляется министром внутренних дел (в ходе рабочих поездок), в ходе обсуждения на международных конференциях (например, Конференция по борьбе с наркотиками – International drug enforcement conference (IDEC): Россия стала полноправным членом IDEC в 2006 г.). Основными направлениями работы стали создание рабочих групп по вопросам глобальной безопасности, борьба с киберпреступностью (в сфере информационных технологий) и сексуальной эксплуатацией детей, противодействие контрабанде, наркотикам, терроризму; участие в международных организациях и в миротворческих миссиях. Безусловно, обеспечение международного сотрудничества МВД России в сфере контроля над терроризмом должно быть направлено на профилактику этого негативного явления. В целом, как таковая превентивная система должна включать в себя: соответствующую доктрину безопасности; систему нормативных правовых актов, направленную на развитие практического сотрудни-

чества различного уровня организаций, взаимодействия непосредственно между специальными службами и правоохранительными органами на многостороннем и двустороннем уровнях; общественную систему безопасности. Для повышения эффективности деятельности органов внутренних дел в этом направлении необходимы дополнительные меры по обеспечению подразделений органов внутренних дел техническими средствами, квалифицированными кадрами; внедрение в практическую деятельность передовых форм и методов работы[4].

Еще одна проблема заключается в сложности профессиональной подготовки кадров правоохранительных органов для противодействия международной преступности. Профессиональная подготовка должна включать в себя не только мероприятия по повышению боевой и физической готовности, но и значительную теоретическую базу: знание норм отечественного и международного законодательства, регламентирующих сотрудничество государств в сфере борьбы с преступностью. Ключевым элементом, влияющим на улучшение взаимодействия между правоохранительными органами разных стран, остается обмен опытом по подготовке кадров.

Полагаем, основными направлениями совершенствования правоохранительной деятельности в сфере международного сотрудничества МВД России с иностранными организациями в области противодействия тяжким преступлениям, являются не только нормативно-правовые (например, формирование единого списка террористов и международных террористических организаций), но и организационные: выработка и развитие новых организационных форм взаимодействия органов внутренних дел с зарубежными коллегами, осуществление контроля за перемещением денежных средств, пресечение деятельности различных финансовых пирамид, находящихся в России и за рубежом; усиление контроля за оборотом оружия; совместная реализация проектов в сфере подготовки профессиональных кадров правоохранительных органов для работы в формате международного сотрудничества.

© Виноградова О. П., 2018

[1] *Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С.* Три века российской полиции. М., 2016. С. 203.

[2] *Чирикин В. А.* Международное сотрудничество правоохранительных органов России по борьбе с преступностью (1861–1917 гг.): Автореф. дис. … канд. юрид. наук. М.,1999. С. 9.

[3] *Нигматуллин Р. В.* Институт смертной казни в уголовном праве России XIX в. Уфа, 1997. С. 27.
[4] *Володин В.* Задержан человек-контейнер // Полиция России. 2013. 8 августа. С. 21.

А. Д. Рубан[*]

НАЦИОНАЛЬНОЕ ЦЕНТРАЛЬНОЕ БЮРО ИНТЕРПОЛА МВД РОССИИ – СУБЪЕКТ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОЛИЦЕЙСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Необходимость в международном сотрудничестве органов, осуществляющих полицейскую деятельность, возникла давно и на сегодняшний день остается в числе приоритетных направлений государственной политики многих стран. Расширение масштабов организованной преступности, ее быстрая интернационализация создают реальную угрозу безопасности самого государства и лиц, проживающих и находящихся в нем, а также зачастую наносит непоправимый ущерб институту международных отношений. Эффективность борьбы с преступностью транснационального характера напрямую зависит от постоянного и активного сотрудничества правоохранительных органов государств.

В связи с интернационализацией многих видов преступлений актуализируется международное сотрудничество в борьбе с ними, в частности через Международную организацию уголовной полиции – Интерпол, которая на данный момент насчитывает 192 страны-участницы[1].

В Российской Федерации органом, осуществляющим такое взаимодействие непосредственно с Интерполом, является Национальное центральное бюро Интерпола Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – НЦБ Интерпола).

НЦБ Интерпола является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, которое обеспечивает и осуществляет в пределах своей компетенции функции по сотрудничеству правоохранительных и иных государственных органов Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств – членов Международной организации уголовной полиции – Интерпола, Генеральным секретариатом и иными органами Интерпола, а также с Европейской полицейской организацией[2]. Также, на данный орган возложено выполнение

[*] *Рубан Алиса Дмитриевна* – адъюнкт кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России.

функции головного оперативного подразделения МВД России в области взаимодействия с Интерполом и Европейской полицейской организацией (Европолом), осуществление международного обмена информацией об уголовных преступлениях, а также обеспечение содействия в выполнении запросов правоохранительных органов иностранных государств об осуществлении розыска, задержании или выдаче лиц, обвиняемых в совершении уголовных преступлений, а также розыска и ареста перемещенных за границу доходов от преступной деятельности, похищенных предметов и документов.

Немаловажно отметить тот факт, что НЦБ Интерпола осуществляет свою деятельность в сфере противодействия преступлениям, но за исключением уголовно наказуемых деяний политического, военного, религиозного или расового характера, что демонстрирует авторитарность Российской Федерации в принятии решений по уголовным делам вышеуказанных категорий.

Для выполнения коммуникативной функции создана основная система связи, которая разработана для обмена информацией между странами – членами Интерпола, которая является глобальной телекоммуникационной системой I-24/7, в основе которой лежат самые современные информационные технологии.

Территориальные подразделения НЦБ Интерпола действуют в 78 субъектах Российской Федерации. На сегодняшний день они являются связующим звеном между НЦБ Интерпола и региональными правоохранительными органами, решая задачи по обеспечению эффективного международного обмена информацией о совершенных уголовных преступлениях.

В условиях постоянно изменяющейся политической конъюнктуры взаимодействие НЦБ Интерпола и НЦБ стран-членов, а также Генерального секретариата Организации остается постоянным и конструктивным. Так, в течение ноября–декабря 2017 г. в ходе тесного взаимодействия с Интерполом были экстрадированы из других государств в Россию около 9 человек, которые находились в международном розыске и обвиняемых в совершении таких преступлений, как убийство, причинение тяжкого вреда здоровью, мошенничество, изнасилование, вымогательство, незаконный оборот наркотических средств и других[3].

Ни одно государство не может эффективно противостоять международной уголовной преступности без взаимодействия с органами, осуществляющих полицейскую деятельность в других

государствах. Особенная необходимость в таком взаимодействии по борьбе с наиболее опасными видами преступности: подпольной торговле наркотиками, кражам и контрабанде произведений искусства, исторических ценностей, фальшивомонетчеству, торговле людьми, терроризму и экстремизму.

©Рубан А. Д., 2018

[1] Member countries National Central Bureau. - https://www.interpol.int/Member-countries/World (дата обращения: 06.02.2018).

[2] Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 248 (ред. от 15 июля 2017 года) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 10. Ст. 1334; http://www.pravo.gov.ru–17.07.2017.

[3] Министерство внутренних дел Российской Федерации: официальный сайт. – https://мвд.рф/mvd/structure1/Upravlenija/Nacionalnoe_centralnoe_bjuro_Interpola/Publikacii_i_vistuplenija (дата обращения: 06.02.2018).

О. П. Грибунов*

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Вопросы обеспечения безопасности отдельно взятого государства, а также состояние правопорядка во многом зависят от качества и объемов международного сотрудничества в правоохранительной сфере. Речь, прежде всего, идет о взаимодействии государств по вопросам выявления, раскрытия, расследования, пресечения и предупреждения преступлений. Как отмечает В. Ф. Цепелев, «международное сотрудничество в борьбе с преступностью является сложной системой отношений, включающих согласованные политику, законодательство, правоприменительную, организационно-управленческую, информационную, научно-исследовательскую деятельность государств, государственных органов и должностных лиц, а также международных организаций по предупреждению преступности, борьбы с ней и обращения с правонарушителями»[1].

Следует заметить, что данному направлению руководством МВД России уделяется особое внимание. Только за последнее время руководством Министерства, при непосредственном участии министра внутренних дел В. А. Колокольцева, проведены десятки встреч с зарубежными коллегами по наиболее актуальным и злободневным вопросам международного сотрудничества в правоохранительной сфере. Безусловно, существенная роль в координации деятельности правоохранительных органов государств принадлежит Международной организации уголовной полиции – Интерполу, в рамках работы которого выстраивается международная политика противодействия преступности. Вместе с тем, вполне очевидно, что в целях совершенствования «региональной архитектуры безопасности» приоритетом является сотрудничество приграничных государств.

Актуальность данного направления подкреплена и данными статистики. Так, выступая на совещании руководителей центральных информационных служб правоохранительных органов государств-

* *Грибунов Олег Павлович* – заместитель начальника Восточно-Сибирского института МВД России (по научной работе) (Иркутск), доктор юридических наук, доцент.

участников СНГ, начальник Главного информационно-аналитического центра МВД России генерал-майор внутренней службы П. А. Важев информировал, что «на территории стран, не являющихся инициаторами розыска, ежегодно задерживается более трех тысяч преступников, устанавливается местонахождение порядка 800 лиц, пропавших без вести. Только за последние пять лет задержано более 15 тыс. подозреваемых в совершении преступлений и установлено свыше трех тысяч пропавших без вести»[2]. Безусловно, что изменение местонахождения лиц, совершивших преступление, не возможно без использования ими транспорта и объектов транспортной инфраструктуры, а учитывая, что данные лица бегут от правосудия, соответственно они готовы на все, чтобы избежать задержания, в том числе, и во время пользования транспортом. На состояние транспортной безопасности оказывают влияние, как преступления общеуголовного характера, так и преступления террористической направленности.

Учитывая современное состояние миропорядка и, прежде всего, деятельность запрещенных террористических группировок состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры является одним из важных направлений международного сотрудничества.

Транспортная безопасность – это много векторная, многопрофильная понятийная категория, включающая технологическую, антитеррористическую, общеуголовную, экономическую безопасность. Устрашающим, вырабатывающий определенную фобию, является обстановка совершения таких преступлений, ограниченное пространство, вагон, метрополитен, борт воздушного и водного судна. Именно это в целях устрашения и дестабилизации в обществе используют террористы. Соответственно, вопросы обеспечения транспортной безопасности напрямую влияют на общественное мнение относительно безопасности жизнедеятельности в целом.

Именно поэтому транспортная безопасность наряду с угрозами общеуголовного характера должна быть одним из ключевых вопросов международного сотрудничества. Не вызывает сомнений, что необходимость разработки практических рекомендаций для правоохранительных органов по расследованию конкретных видов преступлений в области международного сотрудничества будет способствовать только повышению эффективности такого сотрудничества, кроме того, «целесообразно разрабатывать и соответствующие алгоритмы действий, касающихся организации сотрудничества при расследовании того или иного преступления»[3].

Наиболее действенным, безусловно, является двустороннее сотрудничество государств по конкретным направлениям правоохранительной деятельности и, прежде всего, по пресечению и предупреждению преступлений на транспорте. Поэтому положительный опыт по распознаванию поведения лиц, представляющих риск в зоне объектов транспортной инфраструктуры (вокзалы, аэропорты) должен незамедлительно распространяться в рамках международного сотрудничества между соответствующими правоохранительными структурами. В этой части заслуживает внимание практика взаимодействия МВД России по линии транспортной полиции. Так, 27 сентября 2017 г. в МВД России состоялась встреча экспертов Центральной дирекции пограничной полиции (DCPAF) Национальной полиции Франции и сотрудников Главного управления на транспорте МВД России по вопросам обеспечения общественного порядка и безопасности в аэропортах.

Достаточно действенным следует признать практику международных двусторонних встреч территориальных органов внутренних дел на транспорте приграничных территорий. В рамках которых разрабатываются конкретные совместные комплексные планы оперативно-розыскных и профилактических мероприятий по противодействию преступности на объектах железнодорожного и воздушного транспорта, осуществляется обмен информацией о состоянии оперативной обстановки на обслуживаемых объектах.

Ключевыми направлениями скоординированной деятельности правоохранительных органов всех государств в настоящее время является противодействие терроризму, незаконному обороту наркотиков, киберпреступлениям. Относительно последнего вида очень точно отметил В. А. Колокольцев: «Криптовалюты и современные электронные платежные системы применяются для сокрытия и легализации преступных доходов, а также финансирования террористической деятельности. В этой связи все более актуальной становится задача по совершенствованию сотрудничества компетентных органов для предупреждения применения инновационных ресурсов в криминальных целях»[4].

Таким образом, приоритетными следует признать следующие направления международного сотрудничества в правоохранительной сфере: межгосударственного информационного взаимодействия, в том числе, информационное сопровождение раскрытия и расследования конкретных преступлений и розыска преступников; использование в

правоохранительной деятельности современных технических средств в целях своевременного реагировании и предупреждении преступлений на приграничных территориях; взаимодействие в области технико-криминалистического обеспечения раскрытии и расследования преступлений, включая обмен экспертными методиками проведения судебных экспертиз; обмен оперативной информацией или материалами предварительного следствия и судебными решениями; подготовка и переподготовка кадров.

© Грибунов О. П., 2018

[1] *Цепелев В. Ф.* Международное сотрудничество в борьбе с преступностью: уголовно-правовые, криминологические и организационно-правовые аспекты. М., 2001. С. 24.

[2] Выступление П. А. Важева на совещании руководителей центральных информационных служб правоохранительных органов государств – участников СНГ. – https://мвд.рф/news/item/10986206/ (дата обращения: 15.02.2018).

[3] *Чорноус Ю. М.* Международное сотрудничество при расследовании преступлений международного характера // Проблемы правоохранительной деятельности. 2012. № 2. С. 69.

[4] Выступление В. А. Колокольцева на пленарном заседании 37-й конференции АСЕАНАПОЛ. – https://мвд.рф/news/item/11112662 (дата обращения: 15.02.2018).

У. К. Муминов*

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРЕСТУПНОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью прошло в своем становлении и развитии длительный и неоднозначный путь, который, в свою очередь, предопределил современное состояние и тенденции данной деятельности государств и международных сообществ. Оно стало объективной необходимостью, получив хорошую научную, правовую и организационную основу.

Научно-информационное направление международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью, сложилось в конце XIX в. По инициативе немецкого криминалиста Франца фон Листа создается международное криминалистическое общество (Международный союз криминалистов), которое провозглашает задачу изучения и подавления транснациональной преступности, призывает к проведению в этих целях научных исследований и международных мероприятий (конгрессов, конференций, семинаров и т. п.).

Многие ученые, выступавшие в этот период за развитие научного сотрудничества в борьбе с преступностью, говорили о необходимости обмена сведениями, о нормах национального уголовного, пенитенциарного и иных отраслей права; информацией о практике применения этих норм и данных уголовной статистики; опытом подготовки и реализации международно-правовых (договорных) норм и обязательств в сфере борьбы с преступностью. В этот момент и возникла идея о создании международного уголовного права[1]. Комплексное исследование проблемы международного сотрудничества в борьбе с преступностью возникло гораздо позднее в XX в.

Можно согласится с мнением В. Ф. Цепелева, который утверждает, что в настоящее время международное сотрудничество предполагает совместную работу, участие в общих делах, относящихся к отношениям между народами, государствами, к сфере внешней политики[2]. По своему содержанию международное сотрудничество в борьбе с преступностью включает осуществляемые на основе дей-

* *Муминов Улугбек Каримович* – адъюнкт кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД Российской Федерации.

ствующих норм международного права и национального законодательства согласованные действия, взаимопомощь заинтересованных государств, по предупреждению, выявлению, пресечению, расследованию и судебному рассмотрению преступлений, затрагивающих интересы нескольких государств, либо всего мирового сообщества, а также по исполнению наказаний и обращению с правонарушителями. В более широком смысле в содержание международного сотрудничества в борьбе с преступностью входит, помимо перечисленного, деятельность государственных органов и международных организаций по изучению проблем преступности и ее предупреждения, борьбы с ней.

Обращения с правонарушителями, как на мировом, так и на региональных уровнях. С одной стороны, международное сотрудничество государств рассматривается как самостоятельный вид деятельности, включающий совместную работу в экономической, социальной, культурной, гуманитарной и иных сферах, с другой – выступает в качестве общего принципа международного права.

Следует отметить, что в широком плане международное сотрудничество в борьбе с преступностью представляет собой сложную систему отношений, включающую согласованную политику, законодательство, правоприменительную и организационно-управленческую, информационную и научно-исследовательскую деятельность государств, государственных органов и должностных лиц, а также международные организации по предупреждению преступности. По мнению В. Ф. Цепелева, к настоящему времени сложился определенный механизм реализации международного сотрудничества в борьбе с преступностью. Этот механизм включает договорно-правовой (конвенционный) и организационно-правовой элементы осуществления совместной деятельности.

Конвенционный элемент механизма международного сотрудничества в борьбе с преступностью включает в себя комплекс межгосударственных соглашений, предусматривающих договорно-правовую координацию усилий государств в сфере борьбы с преступностью:

– многосторонние универсальные конвенции (договоры, соглашения), в которых содержатся общие нормы и институты об ответственности за международные преступления и правонарушения;

– многосторонние целевые конвенции (договоры, соглашения), в которых имеются нормы и институты об ответственности за отдель-

ные преступления, затрагивающие интересы многих государств или всего мирового сообщества;

– многосторонние региональные конвенции (договоры, соглашения), имеющие, как правило, целевой характер, то есть предусматривающие нормы и институты об ответственности за отдельные преступления, либо регламентирующие другие вопросы борьбы с преступностью в рамках определенного региона;

– двусторонние договоры (соглашения) об оказании практической помощи по уголовным делам, о выдаче преступников, о борьбе с отдельными видами преступлений, затрагивающих интересы нескольких государств[3].

Организационно-правовой элемент осуществления совместной деятельности характеризуется наличием организационно-структурного, организационно-управленческого, информационного, методического и ресурсных аспектов, одним словом – создание организационных структур (межгосударственных, межправительственных и иных международных организаций) для реализации международного сотрудничества в сфере борьбы с преступностью.

Международное сотрудничество в борьбе с преступностью осуществляется в рамках определенных направлений, видов и форм деятельности. По мнению С. В. Бородина и Е. Г. Ляхова, к ***основным направлениям международного сотрудничества в борьбе с преступностью*** относят:

– выдачу преступников и оказание правовой помощи по уголовным делам;

– научно-информационное (обмен национальным, научным и практическим опытом, обсуждение проблем и проведение совместных исследований);

– оказание профессионально-технической помощи государствам в их борьбе с уголовной преступностью;

– договорно-правовую координацию борьбы с преступлениями, затрагивающими несколько государств[4].

И. П. Блищенко и Р. А. Каламкарян полагают, что международное сотрудничество в рассматриваемой сфере осуществляется в следующих направлениях:

– содействие заключению международных договоров и соглашений по борьбе с международной преступностью;

– выработка общих международных стандартов предупреждения, преследования и наказания за совершение международных пре-

ступлений, преступлений международного характера;

– выработка рекомендаций по борьбе с общеуголовными преступлениями и консультативная помощь государствам с учетом того, что каждое государство ведет эту борьбу в пределах своей территории, в соответствии с собственными социальными и экономическими условиями[5].

Таким образом, в зависимости от масштабности и комплексности международного сотрудничества в борьбе с преступностью, могут быть выделены следующие формы: многостороннее, которое подразделяется на глобальное и региональное и двустороннее сотрудничество. Каждая из названных форм может иметь, как универсальный, так и целевой характер. Универсальный характер имеет сотрудничество стран – участниц СНГ по выполнению Соглашения о сотрудничестве в борьбе с преступностью. Целевой характер имеет большинство соглашений, посвященных сотрудничеству в борьбе с отдельными видами преступлений. Каждая из форм международного сотрудничества в борьбе с преступностью наполняется своим конкретным субъектом, участвующим в таком сотрудничестве.

© Муминов У. К., 2018

---

[1] *Карпец И. И.* Преступления международного характера. М., 1979. С. 12.

[2] *Цепелев В. Ф.* Международное сотрудничество в борьбе с преступностью. М., 2001. С. 17.

[3] *Сборник* международных договоров Российской Федерации по оказанию правовой помощи. М., 1996; *Защита* прав человека и борьба с преступностью: Документы Совета Европы. М., 1997; *Действующее* международное право: В 3 т. М., 1997; *Международно-правовые* акты государств – участников СНГ в области борьбы с преступностью. М., 1999.

[4] *Бородин С. В., Ляхов Е. Г.* Международное сотрудничество в борьбе с уголовной преступностью. М., 1983. С. 11.

[5] *Международное* уголовное право / Под общ. ред. В. Н. Кудрявцева. М., 1999. С. 193.

П. А. Стерхов*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

Международная жизнедеятельность обладает собственной спецификой и находит отражение в международно-правовых нормах, призванных регулировать сложные международно-правовые отношения. Для того, чтобы осознать, закрепить, проанализировать значение международного права в жизнедеятельности мирового сообщества в целом, важно необходимо обращать внимание на условия, при которых оно существует и должно функционировать, оценивая статические и динамические аспекты этой среды. Государства, по мере своей эволюции, развития, создали международное сообщество, которое имеет отличия от механической совокупности стран и народов. Важной характеристикой создаваемой правовой базы межгосударственных отношений в настоящее время является обеспечение безопасности мира, достижения стабильности в международных отношениях, логическое прогнозирование поведения участников международных отношений.

Одним из базисов положительного развития международного сообщества в будущем, является достижение сбалансированности между общими мировыми интересами и интересами национальными. Подобное сложно себе представить без урегулирования и контроля со стороны международного сообщества, осуществляемого посредством международного права. Является аксиомой то, что совершаемые различные действия между государствами должны подлежать регламентации нормами, выход за которые рассматривается как противоправный.

Взаимосвязанное между собой общество испытывает необходимость взаимного, приемлемого всеми нормативного урегулирования происходящих в процессов в мировом сообществе. Интеграция различных видов деятельности международного сообщества является фактором большого значения в развитии международного права. При этом в современном мире продолжают существовать недостаточно ре-

* *Стерхов Петр Анатольевич* – начальник кафедры государственно-правовых дисциплин Восточно-Сибирского института МВД России (Иркутск), кандидат юридических наук.

зультативные (эффективные) международно-правовые институты. Посредством совершенствования международных правоотношений должно иметь место разрешение существующих или могущих возникнуть проблем. Развитие современных международных отношений должно быть направлено на создание и поддержание правопорядка в мире во благо всех государств и во благо всего человечества.

Изучая вопрос реализации международных норм в Российской Федерации важно помнить, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права считаются составной частью ее правовой системы. Также нельзя забывать о том, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Сотрудники государственных и муниципальных органов, предприятия, организации, учреждения, физические лица в ряде случаев должны руководствоваться нормами международного права.

Знание международно-правовых норм будет использоваться неправильно без понимания, осмысления теоретических основ международного права. Поэтому рекомендуется на регулярной основе осуществлять ознакомление с периодическими изданиями, с различными доктринальными источниками, с изучением существующей практикой правоприменения и правореализации в международно-правовых отношениях.

Также весьма актуально акцентировать внимание на вопросах национальной безопасности, а также на том, что в настоящее время национальная безопасность государства во многом предопределена рядом существующих особенностей, таких как: форма правления, политический режим, государственно-территориальное устройство, система права, регламентирование полномочий органов государственной власти и должностных лиц и т. д. Также не следует забывать, что существующие в государстве традиции, национальные интересы также являются важным компонентом в вопросах обеспечения национальной безопасности государства.

Крайне важным для государства является качественное, непрерывное поддержание основ конституционного строя, целостности и независимости государства, обеспечения законности, правопорядка на своей территории. Исходя из этого, в вопросах обеспечения национальной безопасности важно определить задачи, решение которых позволяет качественно её поддерживать. Национальная безопасность

представляет собой постоянно действующий и динамично совершенствующийся механизм взаимодействия государства и граждан, где её элементами (элементами обеспечения национальной безопасности) являются: качественное обеспечение прав и свобод личности (безопасность личности); устойчивость моральных, духовных и материальных социальных ценностей (социальная безопасность); недопустимость подрыва основ конституционного строя, самостоятельности, независимости, государственной целостности (государственная безопасность).

Главным участником, субъектом в вопросах обеспечения национальной безопасности является само государство в лице его органов и должностных лиц[1].

В Российской Федерации термин «национальная безопасность» был закреплен в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» 1995 г. На сегодняшний день данный закон утратил свою силу в связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[2].

Термин «национальная безопасность» нашел отражение в Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерацией до 2020 года», который на сегодняшний день утратил силу, и вместо него был подписан Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»[3]. Согласно Стратегии под национальной безопасностью Российской Федерации подразумевается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. Национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

© Стерхов П. А.

[1] Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ (ред. от 5 октября 2015 года) «О безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2011. № 1. Ст. 2; http://www.pravo.gov.ru–06.10.2015.

[2] Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2018 года) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3448; http://www.pravo.gov.ru–30.07.2017.

[3] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1. Ч. 2. Ст. 212.

С. В. Фролов*

ОРГАНИЗАЦИЯ СЛУЖБЫ ПОЛИЦЕЙСКИХ В РОССИИ: ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Проблемы охраны общественного порядка в свете проводимых реформ в Российской Федерации остаются одной из острейших проблем в деятельности полиции. Большая часть преступлений, которые совершены в общественных местах и не были раскрыты, могли быть предупреждены и, возможно, не совершены, если бы рядом находились сотрудники полиции, либо лица, дублирующие функции систем безопасности. Однако, в связи с массовым сокращением сотрудников полиции[1], обеспечить безопасность граждан на улице становится все труднее.

Решение данной проблемы можно найти не только во внедрении современных технических средств, но и преемственности опыта у зарубежных стран.

Так, например, в ряде стран сотрудник полиции может находиться на службе сверх установленной нормы рабочего времени. При этом его такое рабочее время оплачивается по отдельной норме. В Российской Федерации нормативно также существует возможность осуществлять оперативно-служебную деятельность сотрудникам полиции сверх установленной нормы служебного времени, а также осуществлять совместительство по другой должности[2]. Все это оплачивается либо компенсируется дополнительным отпуском[3]. Однако, любой сотрудник прекрасно понимает, что в рамках отчетно-учетной деятельности, руководители стараются не показывать все вышеперечисленные виды переработок. Таким образом, сотрудники иногда вынуждены работать сверх нормы без соответствующей оплаты.

Решение проблемы лежит в изменении нормативного регулирования соответствующей учетно-отчетной документации.

Второй зарубежный опыт представляется еще более интересным. Так, например, сотрудник полиции в Канаде, в ряде стран Европы имеет право в свободное от службы время дополнительно подра-

* *Фролов Сергей Владимирович* – заместитель начальника кафедры профессиональной деятельности сотрудников подразделений охраны общественного порядка Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

батывать охранником в барах, кафе и т. п. При этом он вполне официально имеет право находиться в форменной одежде, с закрепленными за ним специальными средствами и оружием, которые он имеет право применить с целью пресечения преступления или административного правонарушения. Необходимо отметить, что оплата подобных «подработок», как правило, гораздо выше по сравнению с основным заработком по месту службы. Предприниматели стараются чаще приглашать для охраны сотрудников полиции в свои заведения, так как понимают, что сотрудник полиции более подготовлен, имеет больше прав на применение мер принуждения и т. д.

В Российской Федерации, данное действие со стороны сотрудника полиции расценивалось бы как, во-первых, коррупционное деяние, ибо согласно законодательства он может в свободное от службы время осуществлять преподавательскую, научную и иную творческую деятельность[4]. Во-вторых, в случае применения мер принуждения, его действия могут быть оценены как уголовно наказуемое деяние, так как применять принуждение сотрудник полиции имеет право только в служебное время и только табельными средствами.

Возникает вопрос – почему водитель-полицейский не может в свободное от службы время «подработать» где-нибудь в автосервисе, ремонтируя транспортные средства и тем самым повышая свой профессиональный уровень? То же самое можно сказать и про охрану общественного порядка во внеслужебное время.

Применение сотрудником полиции мер принуждения вне службы в Российской Федерации является серьезной проблемой. Надо отметить, что данная проблема не исчезает и во время осуществления оперативно-служебных задач на дежурствах. Согласно законодательных актов, сотруднику полиции, наделяя его государственно-властными полномочиями, заранее не доверяют. При этом он проходит серьезный отбор, проверки, профессиональную подготовку. И, тем не менее, ему не доверяют.

Возвращаясь к вопросу о противодействии коррупции, видим опыт соседних зарубежных стран, в которых сотрудник полиции, осуществляя охрану общественного порядка, может зайти в кафе и выпить чаю или кофе. Хозяин соответствующего заведения не только рад появлению полицейских, но и старается не брать у них оплаты, тем самым привлекая их в свое заведение. Он понимает, что одной из форм профилактики правонарушений является присутствие сотрудника полиции. Почему в России это не только запрещено норматив-

ными правовыми актами, но и может рассматриваться как коррупционная составляющая?

Подводя итог, необходимо еще раз отметить, что внедрение технических средств не решат все проблемы борьбы с преступностью. Необходимо внедрять и иные средства повышения качества охраны общественного порядка, активно внедряя опыт зарубежных стран с учетом нашего менталитета. Приведенные нами примеры – это всего лишь частности. На самом деле таких, незначительных, на первый взгляд, элементов достаточное количество, чтобы не только повысить безопасность граждан, но и качественно повысить доверие граждан к полиции.

© Фролов С. В., 2018

[1] Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № 652 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 "О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации"» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 325.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июля 1993 г. № 720 «О порядке и условиях службы (работы) по совместительству в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 31. Ст. 2856.

[3] *Фролов С. В.* Прохождение государственной службы в ОВД: Учебное пособие. Н. Новгород, 2008. С. 103.

[4] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929.

С. В. Шошин*

НЕКОТОРЫЕ ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОПЫТА ГЕРМАНИИ В ПРОЦЕССЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ

Традиционно на вопросы улучшения правового положения деятельности по реформированию структуры МВД России обращают внимание и общественность, и должностные лица органов власти. Показательным в этом отношении является Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 (ред. от 1 марта 2011 г.) «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»[1]. В указанном документе как перед федеральным Правительством, так и непосредственно перед МВД России поставлен целый ряд задач.

При определении конкретных направлений совершенствования деятельности российской полиции, очерченных Указом Президента Российской Федерации, интерес может вызвать многовековой опыт, накопленный немецкими коллегами. В частности, сегодня вновь становится актуальной проблема усиления противодействия коррупционным проявлениям. В процессе формирования научно обоснованной оценки качества деятельности подразделений МВД России целесообразно принять во внимание практику Германии, где сотрудники полиции, наряду с иными должностными лицами правоохранительных органов, обязаны информировать собственных руководителей об известных ими фактах коррупционных деликтов, допущенных иными служащими[2].

Доведение до непосредственных руководителей подобной информации о деликтах, совершенных коллегами заявителей, на первый взгляд, может вызвать неоднозначную морально-этическую оценку в условиях современной России. Вместе с тем, содержание ст. 51 Конституции Российской Федерации не содержит в себе указания на коллег таких заявителей. В то же время, актуальным становится рассмотрение при решении кадровых вопросов, касающихся сотрудников

* *Шошин Сергей Владимирович* – доцент кафедры уголовного, экологического права и криминологии юридического факультета Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н. Г. Чернышевского, кандидат юридических наук, доцент.

МВД России, на территории Российской Федерации, о недопустимости родственных связей и близких отношений с коллегами. Актуальный сегодня «Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих», одобренный решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (протокол № 21), к сожалению, не содержит подобных ограничений. Можно предположить, что в процессе разработки текста нового Кодекса профессиональной этики сотрудников органов МВД России, его авторы учтут указанный выше позитивный опыт полиции Германии. Сегодня, однако, приходится констатировать отсутствие принятого и официально опубликованного Кодекса профессиональной этики сотрудников органов МВД России. В Приказе МВД России от 31 октября 2013 г. № 883 «О признании утратившим силу приказа МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138» речь идет о необходимости предоставления проекта подобного документа в срок до 1 июля 2014 г.[3]

Актуальность усиления противодействия коррупции сможет способствовать, хоть и с некоторым опозданием, к возвращению к обсуждению проблем значимости разработки подобного Кодекса. Позитивное влияние на формирование положительного имиджа российского полицейского способно оказать и максимально широкое обсуждение не только российской юридической общественностью, но и более широким составом проекта (проектов) такого Кодекса. Значительный потенциал ученых из многочисленных высших учебных заведений системы МВД России, вместе с представителями гражданских и других учебных и научных структур, могут внести свой вклад в формирование таких проектов Кодекса. Примечательно, что каких-то критического размера для федерального бюджета затрат на реализацию подобной задачи не требуется. Сомнительно и ожидать негативного отзыва о целесообразности разработки и принятия указанного проекта Кодекса даже со стороны критически настроенных в целом индивидуумов.

Для российской правовой системы интересными являются и дисциплинарные санкции в отношении государственных служащих, находящихся в отставке[4]. Такие санкции прямо предусмотрены в ч. 2 § 77 Закона о государственной службе Германии[5]. Данный параграф называется: «Невыполнение обязанностей». В четырех пунктах ч. 2 этого параграфа максимально детализируются случаи применения та-

ких дисциплинарных санкций к лицам из числа бывших государственных служащих, вышедших на пенсию. Подобный подход в максимальной степени дисциплинирует находящихся на пенсии должностных лиц. Инкорпорация подобной нормы немецкого закона в действующее российское законодательство может явиться существенным вкладом в совершенствование профилактической деятельности. Не исключая актуальность внедрения подобной практики для всех категорий должностных лиц в России, особое внимание предполагается сосредоточить именно на сотрудниках МВД России.

В процессе внедрения в российское правовое пространство нормы о подобной ответственности бывших должностных лиц МВД России мы снова подходим к актуальности внесения и в проект Кодекса профессиональной этики сотрудников МВД России соответствующих моментов. Среди нормативных правовых актов, предполагающих внесение необходимых корректив в связи с этим, можно, в частности, назвать:

– Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 5 декабря 2017 г.) «О полиции»[6] (как минимум, ст. 30.1 «Взыскания за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции»);

– Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 г.) «О противодействии коррупции»[7];

– Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 г.) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[8].

Совершенствование действующего национального законодательства, кроме того, предполагает и дальнейшую разработку соответствующих сегментов юридической науки. Использование достижений компаративистики в федеральном законодательном творчестве может дать позитивный эффект. Практике целого ряда иностранных государств, активно противодействующих коррупционным явлениям, зачастую, оказываются свойственны довольно инновационные и неординарные решения. Особое внимание при поиске новых подходов к реформе МВД России в этой связи можно обратить на значительный опыт немецкого законодателя.

© Шошин С. В., 2018

[1] Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 года № 1468 (ред. от 1 марта 2011 года) «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2009. № 52. Ч. 1. Ст. 6536; 2011. № 10. Ст. 1340.

[2] *Handbuch* der Korruptionsprävention fur Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung. Münich, 2007. S. 323.

[3] Приказ МВД России от 31 октября 2013 г. № 883 «О признании утратившим силу приказа МВД России от 24 декабря 2008 г. № 1138» (документ официально не был опубликован). – http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70433742/ (дата обращения: 07.03.2018).

[4] *Печегин Д. А., Прохорова Е. Н.* Противодействие коррупции в органах полиции Российской Федерации и Федеративной Республике Германия // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 5. С. 125.

[5] Bundesbeamtengesetz (BBG). – https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/__77.html (дата обращения: 12.02.2018).

[6] Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ (ред. от 15 декабря 2017 года) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900; № 27. Ст. 3880, 3881; № 30. Ч. 1. Ст. 4595; № 48. Ст. 6730; № 49. Ч. 1. Ст. 7018, 7020, Ч. 5. Ст. 7067; № 50. Ст. 7352; 2012. № 26. Ст. 3441; № 50. Ч. 5. Ст. 6967; 2013. № 14. Ст. 1645; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; № 52. Ч. 1. Ст. 6953; 2014. № 6. Ст. 558, 559, 566; № 30. Ч. 1. Ст. 4259; № 42. Ст. 5615; № 52. Ч. 1. Ст. 7542; 2015. № 7. Ст. 1021, 1022; № 10. Ст. 1393; № 29. Ч. 1. Ст. 4374; 2016. № 26. Ч. 1. Ст. 3870; № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 22. Ст. 3071; № 25. Ст. 3591; № 31. Ч. 1. Ст. 4821; № 50. Ч. 3. Ст. 7562.

[7] Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 года) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ч. 1. Ст. 6228; 2018. № 1. Ч. 1. Ст. 7.

[8] Федеральный закон от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ (ред. от 1 июля 2017 года) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 49. Ч. 1. Ст. 7020; 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6954; 2013. № 19. Ст. 2329; № 27. Ст. 3477; № 48. Ст. 6165; 2016. № 27. Ч. 1. Ст. 4160; № 27. Ч. 1. Ст. 4233; № 27. Ч. 2. Ст. 4238; 2017. № 1. Ч. 1. Ст. 46; № 15. Ч. 1. Ст. 2139; № 27. Ст. 3929.

Е. Е. Амплеева*

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ОТ ПРОИЗВОЛА ПОЛИЦИИ И ДРУГИХ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА

Международные стандарты прав человека, которые, безусловно, включают процессуальные права, действуют в определенной сфере межгосударственных отношений – в сфере сотрудничества полиции, судов и других правоохранительных органов. Из этого следует, что закрепление и применение принципов международного сотрудничества в сфере судопроизводства обусловливает повышение веса международно-правового фактора во внутренней политике государства.

Одним из важнейших правовых принципов, который может быть использован для ограничения от произвола полицейской власти, защиты личности от необоснованных обвинений является «презумпция невиновности»[1]. Являясь по своей природе межотраслевым принципом, презумпция невиновности применима там, где необходимо обеспечить лицу право на справедливое разбирательство дела, на вынесение законного, обоснованного и справедливого решения[2].

Для закрепления принципа презумпции невиновности международное значение имеют положения ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – ЕКПЧ) и ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. При этом закрепление презумпции невиновности в ЕКПЧ имеет особое значение, поскольку Конвенция создала специальный механизм обеспечения международных обязательств в виде Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). В настоящее время российские суды все чаще в своих решениях проводят международно-правовые идеи, прямо ссылаясь на статьи и положения международных соглашений, а в последние годы – непосредственно на соответствующие решения ЕСПЧ[3].

По мнению ЕСПЧ, презумпция невиновности не препятствует властям информировать общественность о ведущих расследованиях, но она требует, чтобы власти делали это сдержанно и деликатно. Сле-

* *Амплеева Елена Евгеньевна* – заведующий кафедрой теории и истории государства и права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

довательно, только с момента вступления в законную силу постановления судьи, органа или должностного лица, рассмотревших дело, лицо может считаться виновным в совершении правонарушения и подвергаться тем или иным мерам уголовного или административного наказания. Таким образом, согласно позиции ЕСПЧ, презумпция невиновности является одним из элементов судебного разбирательства и этот принцип нарушается, даже если сам суд объявит обвиняемого виновным, в то время как его виновность не была предварительно доказана[4].

Другой пример ограничения от произвола властей касается права лица не доказывать свою невиновность. Гарантированное конституцией право лица не свидетельствовать против самого себя предполагает, что лицо может отказаться не только от дачи показаний, но и от представления других доказательств, подтверждающих его виновность в совершении правонарушения[5].

В решении ЕСПЧ по делу «Мюррей против Соединенного Королевства» (1994) была сформулирована новая доктрина, состоящая в том, что «право не давать показаний против себя» - это составная часть «права на молчание», а «право на молчание» - наиболее значимый элемент «права не свидетельствовать против себя». Суд отметил, что любые «свидетельские показания, полученные с помощью принуждения, которые внешне не выглядят инкриминирующими.., но могут быть в последующем развернуты в ходе уголовного процесса в поддержку обвинения, например, чтобы противопоставить их другим заявлениям подсудимого или подвергнуть сомнению свидетельские показания... или иным образом подорвать доверие к нему»[6]. Вместе с тем, в том же решении отмечается, что «нельзя ссылаться на общественный интерес в оправдание использования ответов, добытых принудительным путем в ходе внесудебного расследования, для того чтобы изобличить обвиняемого в ходе судебного разбирательства»[7].

Наконец, практика ЕСПЧ изобилует положениями о том, что при выявлении преступлений часто используются так называемые неконтролируемые провокационные действия сотрудников правоохранительных органов, которые в дальнейшем сторона защиты нередко расценивает как провокацию на совершение преступления подзащитными лицами, и это, в последующем, ставит под сомнение справедливость всего судебного разбирательства в целом. Как правило, в подобных случаях речь заходит о жалобах на злоупотребления, которые имели место при реализации проверочных закупок по уголовным де-

лам, возбужденным по фактам незаконного оборота наркотических средств. Общим для подобных жалоб является утверждение заявителя о том, что правоохранительные органы, осуществляющие ОРД, в ходе проведения данного мероприятия склонили (спровоцировали) лицо на совершение противоправного действия, ранее которого он не совершал (и в идеальных условиях совершать не собирался). Сказанное также будет в равной степени относиться и к оперативным экспериментам, например, по делам о даче или получении взятки.

Вопрос о допустимости полицейской провокации впервые получил отражение в деле «Тейшейра де Кастро против Португалии» (1998). При этом ЕСПЧ констатировал, «что действия сотрудников полиции не подпадают под определение действий негласных агентов, так как они спровоцировали совершение преступления, и нет никаких доводов в пользу того, что, если бы не их вмешательство, преступление было бы совершено. Такое вмешательство и использование его в последующем уголовном процессе означают, что заявитель был лишен права на справедливое судебное разбирательство».

В дальнейшем было выработано немало значимых правовых позиций ЕСПЧ по вопросу разграничения полицейской провокации и правомерных оперативно-розыскных мероприятий, например в деле «Люди против Швейцарии» (1992), «Аллан против Соединенного Королевства» (2002), «Ваньян против Российской Федерации» (2005), «Худобин против Российской Федерации» (2006), «Милиниене против Литвы» (2008), «Раманаускас против Литвы» (2008), «Банникова против Российской Федерации» (2010) и др.

ЕСПЧ неоднократно указывал, что «проводя разграничение между законным действием оперативного сотрудника и подстрекательством к совершению преступления, ЕСПЧ должен изучить вопрос о том, вынуждался ли заявитель к совершению преступления». В частности, ЕСПЧ признавал преступными следующие действия: когда сотрудники оперативных подразделений повторяли свое предложение о приобретении наркотиков, несмотря на первоначальный отказ заявителя, настойчиво торопя его, манипулируя ценой товара; когда лицо, участвующее в проверочной закупке наркотиков, апеллировало к состраданию и «ломке» заявителя; когда лицо, сотрудничающее с полицией, проявляло инициативу в организации встреч с заявителем и оказывало давление на него «с целью очевидного ускорения совершения преступлений». Подчеркивая необходимость учета роли сотрудников оперативных подразделений, ЕСПЧ неоднократно указывал,

что «в любой негласной операции должно соблюдаться требование о проведении расследования в основном пассивным способом».

В развитие этой правовой позиции ЕСПЧ указал, что «первым вопросом, подлежащим исследованию ЕСПЧ при получении жалобы на провокацию, является вопрос, находились ли представители государства, проводившие оперативную информацию», в рамках «по существу пассивного поведения или превысили их, действуя в качестве провокаторов». И далее: «Возможность сделать содержательный вывод… при этом будет зависеть от того, содержится ли в материалах дела достаточная информация об осуществлявшихся оперативно-розыскных мероприятиях до совершения преступления, в частности подробности общения заявителя и представителей спецслужб до проведения проверочной закупки».

В заключение хотелось бы отметить, что главный смысл рассмотрения вопросов содержания и значения общепризнанных норм международного и европейского права в контексте задач российских правоохранительных органов, включая полицию, состоит в том, чтобы «разработать систему приоритетных ценностей и целенаправленно сконцентрироваться на их защите и охране в рамках всего национального законодательства»[8], поскольку институт обжалования незаконных действий сотрудников полиции, как и других должностных лиц государственных органов, является важным способом самозащиты гражданами своих прав и свобод, восстановления нарушенных интересов как эффективное средство укрепления законности в деятельности полиции, борьбы с бюрократизмом, волокитой, должностными злоупотреблениями как в полиции, так и в других правоохранительных органах государства.

© Амплеева Е. Е., 2018

[1] *Судебная* власть / Под ред. И. Л. Петрухина. М., 2003. С. 308.

[2] *Левченко В. Б.* Реализация презумпции невиновности в административном законодательстве с учетом влияния прецедентной практики Европейского Суда по правам человека // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 71–75.

[3] *Абдрашитов В. М.* Прецеденты Европейского Суда по правам человека и проблемы реализации принципа презумпции невиновности // Актуальные вопросы международного права и государствоведения. М., 2006. С. 58.

[4] *Вениаминов А. Г., Грудинин Н. С., Сюркевич И. А.* Презумпция невиновности в решениях Европейского Суда по правам человека // Nauka-rastudent.ru. 2015. № 03(15).

[5] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2001 г. № 6-П по делу о проверке конституционности ст. 265 Уголовного кодек-

са Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А. А. Шевякова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2408.

[6] *Левченко В. Б.* Реализация презумпции невиновности в административном законодательстве с учетом влияния прецедентной практики Европейского Суда по правам человека // Административное право и процесс. 2016. № 10. С. 71–75.

[7] Там же.

[8] *Панченко П. Н.* Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и российское уголовное законодательство // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 3(16).

Научное электронное издание

РОССИЙСКАЯ ПОЛИЦИЯ: ТРИ ВЕКА СЛУЖЕНИЯ ОТЕЧЕСТВУ

Материалы юбилейной международной
научной конференции,
посвященной 300-летию российской полиции
23–25 апреля 2018 года

Составители:
Н. С. Нижник, *доктор юридических нак, профессор*,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;
А. И. Геворкян;
Н. Ю. Егоров;
М. С. Колядная;
Н. К. Тарасов;
Т. О. Чукаев

Компьютерная верстка: В. С. Бялт, А. И. Геворкян, Н. Ю. Егоров,
М. С. Колядная, Н. С. Нижник, Н. К. Тарасов, Т. О. Чукаев

Системные требования: ПК с процессоров Intel Core i3: 512 Мб: CD/DVD-ROM дисковод; Microsoft Windows XP: SVGA 800×600. 16 bit Enternet Explorer; Adobe Acrobat Reader 8.0 и выше.

Подписано к использованию 10.04.2018.
Объем 94,6 усл. авт. л. Заказ № 53/18. Тираж 100 экз.
Санкт-Петербургский университет МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Лётчика Пилютова, д. 1

1860